



**UNIVERSIDAD DE PANAMA  
VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSGRADO  
PROGRAMA DE MAESTRIA EN VIVIENDA SOCIAL  
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO**

**APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE  
RECUPERACIÓN/MOVILIZACIÓN DE PLUSVALÍAS PARA EL  
FOMENTO DE LA VIVIENDA SOCIAL Y LA TRANSFORMACIÓN  
URBANA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE PANAMÁ (AMP)**

**MAGISTER ARQ. MAGELA CABRERA ARIAS**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA  
EN VIVIENDA SOCIAL**

**PANAMÁ, REPUBLICA DE PANAMA**

**2017**



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ  
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO  
ACTA DE EVALUACIÓN  
EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

PROGRAMA – MAESTRÍA EN VIVIENDA SOCIAL

Título del Proyecto. “Aplicación de Instrumentos de Recuperación/Movilización de Plusvalías para el Fomento de la Vivienda Social y la Transformación Urbana en el área metropolitana de Panamá (AMP)”

Nombre del Estudiante: MAGELA CABRERA ARIAS

Cédula: 8-205-2085

Miembros del Jurados:

Evaluación:

a: Mgter. José Acosta

95 (A)

b: Mgter. Carlos Alvarado

95 (A)

c: Mgter. Enrique Vargas Fanuco

95 (A)

**Evaluación Final**

95 (A)

Observaciones Generales del Jurado:

Hacer correcciones de forma a puntos expresos en los libros de los jurados

Firma de los Miembros del Jurado:

a.

c.

b.

Firma del Director (a) de Investigación  
Postgrado – Facultad de Arquitectura

Firma del Decano (a)

Firma del (la) Estudiante – Cédula

Firma - Mgter.

Fecha: 21 de diciembre 2017

Representante de la VIP



## **INDICE GENERAL**

### **I. INTRODUCCION**

1.1 Antecedentes generales	2
a) Criticas a la Nueva Agenda Urbana	9
1.2. Antecedentes en el caso panameño	12

### **II. ASPECTOS METODOLOGICOS**

2.1. El Problema de Investigación	20
2.2. Justificación	20
3.3. Objetivo General	22
2.4. Objetivos Específicos	22
5.5. Alcance	23
2.6. Hipótesis De Trabajo	23
2.7. Procedimiento Metodológico	24

### **III.RESULTADOS Y DISCUSION**

3.1 Modelo De Desarrollo Urbano	26
a). Regulaciones de Ordenamiento territorial	39
b). Marco legal gobierno local	44

c). Políticas de Vivienda	48
3.2. La Función Social y Ambiental de la Propiedad	54
3.3. Generación de las Plusvalías Urbanas	63
a) Valor del suelo	63
b) Incrementos de valor de suelo	66
3.4. Instrumentos de Gestión de Suelo	71
3.5 Selección de Instrumentos de Gestión	77
a). Movilización de Plusvalías	77
b) Los instrumentos de gestión de suelo en Panamá	82
c) Zona seleccionada	93
d) Instrumentos aplicados	100
<b>IV. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES</b>	<b>117</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b>	<b>121</b>

## **INDICE DE CUADROS**

Cuadro I. Evolución de la Población del Área Metropolitana de Panamá	14
Cuadro II. Código Fiscal Aplicación del art.766	90

## **INDICE DE GRAFICAS Y FIGURAS**

Figura N°1 Evolución de la huella urbana de Ciudad de Panamá	38
Figura N°2 Plusvalía estructural del suelo	70
Figura N°3 Componentes del valor del suelo urbano	79
Figura N°4 Los Barrios del Corregimiento de Calidonia	94
Figura N°5 Corregimiento de Calidonia	95

APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN/MOVILIZACIÓN  
DE PLUSVALÍAS PARA EL FOMENTO DE LA VIVIENDA SOCIAL Y LA  
TRANSFORMACIÓN URBANA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE  
PANAMÁ (AMP)

**RESUMEN**

El texto expone las formas en que paulatinamente se ha ampliado la presencia del mercado y se ha reducido la participación del Estado en los procesos de desarrollo urbano en Ciudad de Panamá, describimos su evolución y enfatizamos en los factores que han promovido la mercantilización del suelo y la vivienda. Se esclarece el significado e importancia de la función social y ambiental de la propiedad y la forma en cómo se generan las plusvalías urbanas. Se analiza la Ley 6 de Ordenamiento Territorial y el decreto 23 que la regula lo relativo al Régimen Urbano de la Propiedad. Finalmente se proponen los instrumentos de gestión urbana que deben ser aplicados de forma de asegurar el reparto más equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano, el cumplimiento de la función social de la propiedad y el acceso a una vivienda digna e inclusiva para la población de menores ingresos en el corregimiento de Calidonia.

**Palabras claves:** Vivienda social, Instrumentos de gestión urbana.

**ABSTRAC**

APPLICATION OF RECOVERY/MOBILIZATION PF GAINS TAX  
ISNTRUMENTS TO PROMOTE SOCIAL HOUSING AND URBAN  
TRANSFORMATION IN THE METROPOLITAN AREA OF PANAMA (MAP)

**SUMMARY**

The text explains the means whereby market presence has widened and the state's presence has been reduced within the urban development processes in the city of Panama, describing their evolution and highlighting the factors that have fostered the commoditization of land and housing. It clarifies the meaning and importance of the social and environmental role of property and how it generates urban gains taxes. Law 6 concerning Land Use Planning and Decree 23, which regulates it, are analyzed, particularly with respect to the Urban Property Regime. Finally, it suggests appropriate urban management instruments that may be applied in order to ensure a more equitable distribution of costs and benefits of urban development, the fulfilment of the social function of property, and access to decent and inclusive housing for the lower income population of the borough of Calidonia.

**Key words:** Social housing, urban management instruments

## **I. INTRODUCCION**

### **1.1. Antecedentes generales**

En el 2010 durante el V Foro urbano Mundial (FUM 5), se invocaba el derecho a la ciudad y se llamaba la atención sobre el acelerado crecimiento de los asentamientos urbanos. Este proceso ha llevado a que más de la mitad de la humanidad viva en las zonas urbanas de grandes ciudades donde se enfrentan a pobreza, desigualdad social, déficit habitacional, ineficiencias de equipamientos de salud y educación, problemas de movilidad, escasez de espacios públicos, así como deterioro del medio ambiente; lo que condiciona y dificulta el desarrollo urbano con calidad de vida.

Dos años después, en el año 2012, se convocó el Foro Social Urbano en Nápoles -un foro independiente y alternativo al VI Foro Urbano Mundial (FUM 6) de ONU-Hábitat-, que demandó la conformación de un compromiso colectivo en defensa del derecho a la ciudad y a los territorios



de los bienes comunes. Una de las denuncias expresadas en el Foro Social Urbano de Nápoles, decía:

“El fracaso de las políticas neoliberales, fundamento de ciudades violadoras de derechos humanos legalmente reconocidos, acaparadoras rapaces de los territorios, de los recursos naturales y de los bienes comunes, productoras de una crisis sistémica, ambiental, alimentaria y urbana que cuenta con más de 1.200 millones de personas en el mundo excluidas de una vivienda y de un ambiente digno y seguro, crisis que está empeorando dramáticamente con otras 60 millones de personas bajo amenaza de desalojo”( Arquitectos Sin Fronteras (ASF-Noticias).

Asimismo, reclamaban la escasa atención a temas fundamentales como el derecho a la ciudad basado en la función social de la propiedad y del territorio sustentado en una gestión democrática.

Entre otras fórmulas para combatir la mercantilización de la ciudad se propuso la ejecución de políticas para lograr el derecho de los ciudadanos a la participación en la producción social de su hábitat y la redistribución de las riquezas, enmarcadas en políticas de vivienda, urbanísticas y sociales acordes con los derechos humanos.

El conflicto social y la exclusión siguió siendo objeto de preocupación y así fue expresado en la Declaración política del Foro Social Urbano

Alternativo y Popular celebrado paralelamente al 7ª Foro Urbano Mundial (FUM 7) en 2014, en Medellín. La declaración denuncia al actual modelo de desarrollo urbano neoliberal, y lo caracteriza como:

“excluyente, antidemocrático, insustentable y riesgoso para la vida del planeta y la humanidad” y sostienen que “...los mercados, las mafias, los grandes capitales nacionales y multinacionales, las entidades financieras e inmobiliarias y las redes de corrupción estatal han provocado una profunda crisis urbana, que trae como consecuencia la marginación de quienes tienen menos y son más vulnerables, la destrucción de los ecosistemas y la negación de toda posibilidad de democracia y buen vivir” (Radio Macondo, 2014).

En el año 2016 ONU-Hábitat celebró HABITAT III en Quito-Ecuador con la pretensión de analizar los retos que afrontan las ciudades, diseñar políticas urbanas y renovar el compromiso mundial para impulsar la urbanización sostenible. Esta fue la tercera convocatoria organizada por Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), que cuarenta años antes celebró la primera HABITAT I, en Vancouver-Canadá donde se discutieron los desafíos de las ciudades frente a los asentamientos humanos (ONU HABITAT 1976).

Esta primera reunión, cuando tan sólo un 37,9% de la población mundial era urbana (Capeáns 2016), concentró su atención en un

fenómeno novedoso relacionado al intenso proceso de urbanización mundial resultado de la sostenida migración rural/urbana y del crecimiento natural de la población. Entre otras consecuencias este proceso produjo un acelerado crecimiento de las ciudades, y con ello el surgimiento de asentamientos humanos que fueron bautizados con diversos nombres: favelas en Brasil, villas miseria en Argentina, pueblos jóvenes en Perú, barrios de rancho en Venezuela, champas en Guatemala, colonias populares en México, callampas en Chile, cantegriles en Uruguay, comunas en Colombia, tugurios en El Salvador, chabolas en España, o barriadas brujas o invasiones en Panamá, pero que en esencia comparten las mismas características de los llamados sectores informal o ilegales (Carrión,2016).

La segunda reunión HABITAT II realizada, veinte años después, en Estambul-Turquía se centró en la temática de ciudades sostenibles y vivienda digna para todos (ONU HABITAT, 1996). Mientras tanto se incrementaban los debates de los críticos a las reuniones de ONU HABITAT en torno a temas como las consecuencias de los procesos de globalización y las consecuencias del impulso del neoliberalismo sobre la evolución de las ciudades, como resultado de la ejecución del “Consenso de Washington”, término creado en 1989 por el economista John Williamson para describir las diez fórmulas que constituía las reformas esenciales que debían seguir los países en vías de desarrollo sumidos en crisis económica,

elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Este documento formulado en 1990 reúne una serie de recomendaciones de política económica que debían guiar a los latinoamericanos y a los organismos internacionales impulsó la desregulación del mercado, la descentralización y el fortalecimiento en la región de organismos internacionales de cooperación en desarrollo urbano.

ONU-Hábitat como agencia coordinadora del Sistema de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible de las ciudades y actividades de asentamientos humanos ha estado promoviendo la ejecución de la Agenda Hábitat y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que pretenden mejorar la calidad de vida de al menos 100 millones de residentes de tugurios para el año 2020.

La Agenda Hábitat ha sido la columna vertebral de muchas acciones impulsadas por las Naciones Unidas; sus doctrinas prioritarias fueron recogidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del 2000 en uno de sus metas, lograr “ciudades sin asentamientos informales”; otras de las metas de los ODM como las erradicar la pobreza y garantizar la sustentabilidad ambiental están vinculadas directamente con la Agenda Hábitat. Por su parte la estrategia de desarrollo elaborada después de los ODM, los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), se basa también en

el espíritu de la Agenda Hábitat, por ejemplo, el objetivo 11 centrada en lo urbano.

Asimismo, otras reuniones de gran importancia tales como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable en 2002 y la de Río+20 en 2012, han sistemáticamente revalidado los mandatos de la Agenda Hábitat. Incluso los análisis relacionados a la Agenda de Desarrollo Post-2015, como por ejemplo el informe “El futuro que queremos para todos” del año 2012, evidencia el hecho de que para el año 2050, 70 por ciento de la población mundial estará viviendo en ciudades, lo que conlleva grandes desafíos relativos al desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2012)

El más reciente acuerdo para impulsar una estrategia global que guíe durante las próximas dos décadas el proceso de urbanización y sus problemas más relevantes para el futuro de las ciudades: migración, acceso a la vivienda, crecimiento económico inclusivo y medio ambiente, se la ha llamado la Nueva Agenda Urbana (NAU) y fue presentado en Quito durante la conferencia de HABITAT III.

La preparación de la Nueva Agenda Urbana requirió un exhaustivo y largo proceso que implicó la redacción de 22 documentos temáticos, cuatro reuniones regionales, siete sesiones temáticas, 10 documentos sobre políticas, sesiones de discusión abiertas y la participación, desde agosto de 2015 hasta febrero de 2016, de 200 expertos, conocido como “unidades políticas,” que redactaron recomendaciones importantes para la

preparación e implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU), y escribieron la versión inicial (ONU HABITAT, Por un futuro urbano)

La NAU que incluye 175 aspectos fundamentales parte de tres principios básicos: no dejar a alguna ciudad atrás (en su desarrollo), promover las economías urbanas sostenibles e inclusivas, y fomentar la sostenibilidad ambiental. Entre los puntos sobresalientes, desarrollados a partir de seis conceptos que definen la mejor ciudad como una compacta, inclusiva, participativa, resiliente, segura y sostenible se mencionan puntos específicos tales como:

Servicios básicos para todos los ciudadanos, lo que incluye agua potable, saneamiento, buena alimentación y acceso a servicios de educación y salud de calidad, así como a la cultura y a las tecnologías de la comunicación.

Acceso a la igualdad de oportunidades y no ser discriminados. Eso implica que todos los que viven en la ciudad deben beneficiarse de las oportunidades que estas ofrecen, considerando las necesidades diferenciadas de las mujeres, las personas con discapacidad, los grupos marginados, los indígenas y los ancianos, entre otros grupos especiales.

Implementar estrategias de combate a la contaminación vinculadas a aumentar el uso de las energías renovables, desarrollar un transporte Público de calidad y ecológico y gestionar de manera sostenible los recursos naturales.

Impulsar ciudades resilientes con base en mejorar la planificación urbana y construir infraestructura de calidad, de forma que puedan afrontar y mitigar los desastres naturales.

Construir más espacios públicos como plazas, parques, jardines, aceras y ciclo vías accesibles y seguros de manera de facilitar la interacción de las personas.

En esencia, los aspectos mencionados es lo que se conoce como el Derecho a la Ciudad, que hace referencia a la posibilidad de que todos los habitantes de la ciudad puedan acceder a bienes y servicios de calidad, a oportunidades, a espacios públicos, a lo mínimo y necesario para contar con una calidad de vida apropiada.

#### **a) Críticas a la Nueva Agenda Urbana**

Algunos piensan que las estrategias mencionadas anteriormente, si bien señalan elementos importantes, no son otra cosa que buenas intenciones o deseos que no modificaran el presente y futuro de las ciudades y que muy poco podrá ser resuelto mientras no se señalen las causas profundas que originan los problemas fundamentales de las ciudades. En relación a esto se ha señalado:

“... Las instituciones políticas representativas no denuncian o no exponen las limitaciones del marco político-jurídico estatal y las complicidades con los intereses privados de los grupos dominantes. Aceptan los beneficios especulativos de la

propiedad privada del suelo, la consideración de la vivienda como mercancía, la gestión bancaria fraudulenta de los ahorros y de los créditos hipotecarios, la privatización de los servicios de interés general, etc.” (Borja, Carrión y Corti, 2016).

De hecho, el eje de los debates actuales gira en cómo lograr que ese derecho a la ciudad se concrete, se vuelva real y que se garantice para todos los ciudadanos.

También se señala que las mencionadas estrategias son parte de un discurso urbanístico que pareciera expresar una suerte de buena voluntad pero que las dinámicas urbanas van en sentido contrario de lo predicado por los políticos y por los planificadores.

Otras de las severas críticas que se han expresado sobre la Nueva Agenda Urbana es que se formuló sin la participación de los gobiernos de la ciudad, por tanto, desconociendo la existencia de la ciudad como una comunidad política que concentra capital, diversidad cultural, recursos y competencias, todo lo cual legitima su liderazgo.

De hecho, el futuro de las ciudades ha sido decidido, en su ausencia por los gobiernos nacionales y por los organismos de cooperación internacional. En relación a lo anterior se afirma que “las ciudades – convertidas en un objeto de acción, pero sin sujeto- han cambiado notablemente, al extremo que se encuentra entre los tres actores



mundiales actuales: a) los Estados en decadencia, b) el mercado representado por las grandes corporaciones transnacionales y c) las ciudades mediante los municipios, que han logrado un protagonismo único” (Carrión, 2016).

A pesar de las orientaciones surgidas de las diversas reuniones de ONU- HABITAT y de los avances macroeconómicos, la pobreza y la desigualdad se mantienen en niveles elevados en América Latina, donde según la CEPAL (2016) una de tres personas, 165 millones en total, todavía viven con menos de 2 dólares al día; cerca de un tercio de la población no accede a servicios de electricidad o saneamiento básico y aproximadamente 10 millones de niños sufren de malnutrición. Estos problemas evidencian que América Latina era económicamente la región más desigual del mundo en 1950 y sigue siéndolo desde entonces, durante los periodos tanto de sustitución de importaciones dirigida por el estado como (subsecuentemente) de liberación orientada al mercado.

En octubre de 2016 la tasa de población urbana había alcanzado el 53% a nivel mundial con 73 millones de personas incrementándose cada año en las ciudades (Capeáns, 2016). En este contexto de crecimiento acelerado de las zonas urbanas el combate contra la desigualdad, la exclusión social y la insostenibilidad ambiental exigen buscar nuevas estrategias y fuentes de recursos para construir ciudades más equilibradas, sustentables e incluyentes, y revertir el déficit de ciudadanía.

Las políticas urbanas y las plusvalías urbanas se presentan como herramientas poderosas para la consecución de estos fines, así como para coadyuvar a “construir ciudad” enfrentando, además, las dos amenazas más graves de las ciudades: las desigualdades sociales y al cambio climático.

### **1.2. Antecedentes en el caso panameño**

Históricamente las ciudades se han desarrollado determinadas por sus condiciones políticas y económicas, en el caso de Ciudad de Panamá, además de lo anterior su expansión ha estado imbricada a su posición geográfica. La expansión física de la ciudad y su desarrollo económico fue propiciando la aparición de nuevas expresiones urbanas sobre el territorio dando lugar a la conformación del Área Metropolitana.

La integración de Panamá al comercio mundial condicionó el modelo de desarrollo del país desde sus primeras acciones de modernización de la ruta Transistmica. La economía panameña orientada al mercado externo y al sector terciario, constituye tres cuartas partes de la formación del PIB con énfasis en los servicios transnacionales; el 80% de la inversión y bienes de país están ubicados en la Región Metropolitana<sup>1</sup> y más del 70% del PIB corresponde al sector terciario y en menor medida al secundario.

La fortaleza de las actividades de tránsito de mercancías y pasajeros propició desde el siglo XIX el crecimiento de una oligarquía urbana de

---

<sup>1</sup> Provincias de Panamá y Colón.

carácter comercial; que desde entonces ejerce el monopolio de la propiedad en las riberas de la ruta de tránsito<sup>2</sup>; usando la especulación del suelo urbano como principal forma de acumulación de capital.

Así, prematuramente se definen los factores que determinarán la metropolización de la sociedad panameña, caracterizada por: el predominio del sector terciario de la economía; la concentración de inversiones y población en la zona de tránsito; y la existencia de significativos porcentajes de pobreza.

Según el censo de población y vivienda más reciente, en 2010 Panamá registro 3,405,813 habitantes distribuidos en 75 municipios. El 70% de la población ésta concentrada en zonas urbanas y el 51.5 % vive en el Área Metropolitana de Panamá, conformada por los distritos de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera, que ocupa apenas 4.5% del territorio. Aunque la tasa de crecimiento del país ha disminuido se pronostica que en 2050 habrá aproximadamente 5.3 millones de habitantes (INEC, 2010)<sup>3</sup>

Ese intenso proceso urbanizador sumado a las deficiencias de la implementación de la planificación, las dificultades para el acceso a vivienda digna y servicios de agua potable y saneamiento intensifica las posibilidades de crecimiento de los asentamientos espontáneos o informales.

---

<sup>2</sup> Su predominio fue favorecido con la construcción del ferrocarril transístmico y posteriormente con la construcción del Canal de Panamá.

<sup>3</sup> Tasa de crecimiento anual por cada 100 habitantes para los periodos 1050-1960:2.94; 1960-1970:3.06; 1970-1980:2.37; 1980-1990: 2.58; 1990-2000:2.00 y 2000-2010: 1.84.

De hecho, así se corrobora un informe sobre Asentamientos Informales en el área metropolitana de Panamá que afirma que el 41% de las viviendas de la región metropolitana se iniciaron de manera informal, y hoy en día el 42% de los hogares y el 45% de la población vive en esas viviendas (Espino y Gordon, 2015).

### **CUADRO I EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE PANAMÁ**

Distrito	Población 1990	Densidad 1990	Población 2000	Densidad 2000	Población 2010	Densidad (hab./km <sup>2</sup> ) 2010
Arraiján	61,849	147.8	149,918	258.3	220,779	527.7
La Chorrera	89,780	116.6	124,653	161.9	161,470	209.8
Panamá	584,803	287.9	708,438	348.8	880,691	433.6
Ciudad de Panamá*	413,505	4,141.5	415,964	4,166.1	430,299	4,309.7
San Miguelito	243,025	4,850	293,745	5,863	315,019	6,287.7
Total, AMP					1,577,959	2,353.7
Total, del país					3,405,813	
Nota: * incluida en el Distrito de Panamá						

Fuente: Elaborada por la autora con información del XI Censo de población

Analizando otras características puede afirmarse que en Panamá coexisten sectores dinámicos, estilos de vida sofisticados e integrados a la sociedad global, y áreas pobres excluidas de oportunidades económicas y sociales. Según el Banco Mundial, las clases vulnerable<sup>4</sup> y pobre suman

<sup>4</sup> La 'clase vulnerable' es al grupo con ingresos entre \$4 y \$10 por persona al día, cuya situación es demasiado acomodada para ser consideradas pobres, pero demasiado vulnerable para ser consideradas clase media.

al 56,5% de la población, la clase media alcanza una proporción muy significativa (39,75%, porque incluyen en esta categoría a las personas que ganan entre \$10 y \$50 diarios) y la clase alta equivale a 3,73% (Capital Financiero, 2014).

La pobreza se relaciona con el ingreso medio de una sociedad y la desigualdad con la distribución; no hay una relación lineal entre ambos. Por eso se puede tener países pobres muy desiguales, pero también países de ingresos medianos o de altos ingresos, como es el caso de Panamá.

Panamá ha tenido muy favorables indicadores en relación al PIB per cápita, en años recientes. En año 2010 tuvo US \$ 7,887, en el año 2011 fue US \$13,479, en el 2012 fue 10,549, en el 2013 fue US\$ 11,649, en el 2014 fue US\$ 12,712, y en el año 2015 fue US\$ 13,479 (Expansión Datos Macro.com).

Observando más detenidamente los datos macroeconómicos se evidencia una cierta “dicotomía... en el último informe oficial del desempeño de la economía panameña en 2016...al referir crecimiento económico de 4,6 por ciento, mientras las exportaciones cayeron en 12,6” (Prensa Latina). Esto se explica según el análisis de la agencia periodística, debido a que el crecimiento económico de Panamá ha estado en primer lugar basado en la construcción de infraestructura pública y edificios de vivienda de lujo y comercios y en segundo lugar en servicios vinculados al Canal de Panamá. Y que, por otro lado, las exportaciones han mantenido

su tendencia a la baja desde el año 2012, particularmente las de la Zona libre de Colon. Asimismo, el sector agropecuario ha tenido “...pobre rentabilidad de las actividades del campo, junto a los embates climáticos y falta de apoyo gubernamental, son causas del descenso, que solo en el primer cuatrimestre de 2016 representaron 30 millones de dólares menos que igual período del año anterior” (Prensa Latina).

Según datos del Banco Mundial, la inequidad expresada en el coeficiente de Gini en Panamá<sup>5</sup> es de 51.7 (Banco Mundial, 2015). Y se evidencia que Panamá se coloca entre los primeros 14 países más desiguales a nivel global, En el ranking de la peor distribución de la riqueza (desigualdad) los países más desiguales son africanos, seguidos por cinco latinoamericanos; Honduras (6), Colombia (7), Brasil (8), Guatemala (9), Panamá (10) y Chile (14).

Además, según el Banco Mundial, cerca de un cuarto del total (25%) de la población panameña no tiene servicios sanitarios, un 5% no tiene agua potable, un 11% sufre de desnutrición y otro 11% vive en casas con pisos de tierra. En el índice de desarrollo humano<sup>6</sup> de la ONU Panamá pierde 20 puntos cuando se incluye el impacto de la desigualdad en la medición (BBC Mundo).

---

<sup>5</sup> Coeficiente Gini mide la desigualdad en base a dos variables absolutas: el cero (todos tienen el mismo ingreso o perfecta igualdad) y el 100 (una persona concentra todo el ingreso y el resto no tiene nada o desigualdad absoluta).

<sup>6</sup> Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas mide conjuntamente ingreso, expectativa de vida y nivel de educación de un país

Por otra parte, Panamá presenta un déficit habitacional estimado en 136.645 viviendas, que aumenta a un ritmo de un 15% anual, (MIVIOT); concentrado en familias con ingresos mensuales menores a US \$300.

El descontrolado crecimiento urbano abrió las puertas a un gran desafío, la dispersión urbana. En efecto, actualmente la huella urbana de Ciudad de Panamá se extiende por más de 80 kilómetros de largo, y se ocupa más suelo del necesario por el crecimiento demográfico y urbano; desconociendo la posibilidad de usar herramientas de gestión para lograr una ocupación del suelo más racional y eficiente, así como el aprovechamiento de la existencia de la infraestructura y de los servicios básicos. En el periodo comprendido entre 1990 y 2015, mientras la población de la Ciudad se duplicó- pasando de 830 mil habitantes a 1.7 millones; la huella urbana se triplicó aumentado desde cerca de 12 mil a 33 mil hectáreas (BID, Municipio de Panamá, 2015).

El crecimiento no ha sido orientado por procesos de planificación sino por dos factores: los intereses del negocio inmobiliario, y por las acciones de los pobladores en búsqueda de satisfacer sus necesidades de vivienda que los lleva a las tomas de tierra, al autoconstrucción y a la informalidad. Al mismo tiempo, desde sus orígenes, las políticas gubernamentales orientadas a construir viviendas sociales han sido ubicadas, en su mayoría, en zonas periféricas, aisladas de los equipamientos existentes y con baja calidad urbana y ambiental, enfocándose más en la cantidad.

Es así como históricamente la expansión urbana en Panamá al ser impulsada por las pautas del mercado inmobiliario ha provocado un continuo proceso de segregación espacial al tiempo que ha promovido las expectativas de la renta especulativa provocando el alza sistemática y artificial del precio del suelo. Este desarrollo ha sido en el marco de que la vivienda es también un producto económico, consecuentemente una mercancía que se comercializa en el mercado y está sujeta a sus reglas, en las que la capacidad de compra de los futuros usuarios es determinante (Perdomo, 2012).

La vivienda adecuada fue reconocida desde 1948 como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La Constitución Política en su artículo N°4 dice que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional; consecuentemente se ha comprometido a cumplir con lo allí establecido. Asimismo, en el artículo N°117 declara que es obligación del Estado establecer una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.

No obstante, la implementación del Derecho a una Vivienda Adecuada puede considerarse aún un gran reto en Panamá, más aún si se recuerda los aspectos que el Comité DESC de Naciones Unidas (Observatorio DESC), establece para considerarla adecuada:

a) seguridad jurídica de la tenencia;



- b) disponibilidad de servicios materiales e infraestructura;
- c) gastos soportables;
- d) habitabilidad;
- e) accesibilidad;
- f) lugar y,
- g) adecuación cultural.

También involucra tener la posibilidad de formar un hogar en una comunidad segura en la que pueda vivir en paz, con dignidad y salud física y mental, en un marco de respeto por los rasgos culturales de la comunidad.

## **II. ASPECTOS METODOLOGICOS**

### **2.1. El Problema de Investigación**

En Panamá existe un abundante marco legal relativo al ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo urbano, no obstante, ha sido poco efectivo para promover el crecimiento y consolidación de una ciudad sostenible socialmente, para orientar coherentemente el desarrollo del mercado inmobiliario; o para asegurar la vivienda social inclusiva a los sectores más necesitados de la población.

La expansión urbana -enmarcada en un modelo de gestión económica neoliberal dirigiendo el mercado de tierra urbana- agrava la situación y genera externalidades negativas, particularmente evidentes en las diferencias entre costos y beneficios sociales; además de producir segregación socio espacial y degradación ambiental

### **2.2. Justificación**

No obstante los enormes potenciales de la Ley 6, la evolución de la ciudad ha permanecido en manos del mercado dejando de lado las obligaciones al régimen urbano de la propiedad que la ley establece; en un

marco en que los intereses colectivos se subordinan completamente a los intereses privados y donde la propiedad privada se la comprende como el derecho a usufructuar los beneficios que la ciudad otorga sin que se cumpla la obligación de devolver a la comunidad una parte de la plusvalía generada por el incremento del valor de la tierra, resultado de las normas que el Estado define y la valorización de terrenos por la realización de infraestructura y equipamiento que también el Estado construye.

La relevancia del tema de esta tesis se resume en: Demostrar las posibilidades que ofrecen la Ley 6 de 2006 de Ordenamiento Territorial y el decreto 23 de 2007 que la reglamenta- para asegurar la oferta de vivienda social inclusiva y de tierra urbanizada, como componente fundamental de la política urbana.

Proponer aspectos concretos relativos a la aplicación de instrumentos de gestión urbana que permitan aplicar fundamentalmente el artículo N°3 que rescata el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y beneficios, garantizando la propiedad privada.

Evidenciar las formas de mejorar las deficientes condiciones de habitabilidad de un porcentaje significativo de la población del Área Metropolitana de Panamá (AMP) a través de la aplicación novedosa de la regulación urbana vigente asegurando así el cumplimiento de lo

establecido tanto en la Constitución de la República de Panamá, como en el mandato del MIVIOT, relativos al Derecho a la Vivienda.

Promover desde la política pública la evolución del AMP hacia mayores niveles de integración socio-espacial, especialmente en favor de los grupos más segregados, alejándolos de vivir en barrios que se han constituido en guetos urbanos de desaliento, violencia y crimen.

Cumplir con el mandato universitario de contribuir al mejoramiento de la comunidad ejecutando simultáneamente su responsabilidad social.

### **2.3. Objetivo General**

Incentivar la oferta de vivienda inclusiva y la reducción de la segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Panamá.

### **2.4. Objetivos Específicos**

**a).** Objetivo específico N°1. Enunciar el significado e importancia de la función social y ambiental de la propiedad

**b)** Objetivo específico N°2. Dilucidar la forma en cómo se generan las plusvalías urbanas

**c).** Objetivo específico N°3. Exponer los conceptos básicos y el potencial como componente fundamental de la política urbana de algunos instrumentos regulatorios orientados a la recuperación/movilización de plusvalías aludidos en la Ley 6 de 2006 y el decreto 23 que la reglamenta.

**d).** Objetivo específico N°4. Proponer la aplicación de instrumentos de recuperación/movilización de plusvalías en una zona de la ciudad donde

las autoridades urbanísticas podrían establecer y someter al régimen urbano de la propiedad para asegurar la transformación urbana y la consecución del Derecho a una vivienda adecuada a la población de menores ingresos.

## **2.5 Alcances**

El desarrollo de esta tesis a caballo entre una maestría profesional -orientada al hacer de la profesión- y una académica -orientada a la formación de investigadores en arquitectura y urbanismo-, se enmarca en una propuesta de gestión urbana conceptual -una estructura relacional y coherente- punto de partida imprescindible para comprender (orígenes y consecuencias) las problemáticas derivadas de la expansión urbana y abordarlas exitosamente.

Esto es así considerando que la ciudad es un ente dinámico que exige que las búsquedas de soluciones sigan un método deductivo partiendo de lo general a lo específico, permitiendo así considerar en cada caso la diversidad de variables sociales, económicas y políticas que influyen en un espacio.

## **2.6. Hipótesis De Trabajo**

El análisis y elaboración crítica de los instrumentos de gestión orientados al establecimiento de las contribuciones, restricciones y obligaciones a la que puede ser sometido el régimen urbano de la propiedad, según determina la Ley 6 de 2006 y el decreto 23, permitirá:

Establecer mecanismos útiles para incrementar el control de las autoridades urbanística en el desarrollo urbano; ejemplificar la forma de aplicar regulaciones al régimen urbano de la propiedad que establezcan un mejor equilibrio de las cargas y beneficios del desarrollo urbano; ampliar la oferta de vivienda social inclusiva en el AMP.

## **2.7. Procedimiento Metodológico**

Durante la primera etapa se realizarán tres fases.

I. Fase, se presentarán y sintetizarán las características y consecuencias del acelerado crecimiento de los asentamientos urbanos a nivel mundial y particularmente las del caso panameño.

II. Fase, Se describirá el modelo de desarrollo urbano del Área Metropolitana de Panamá, como contexto fundamental para la comprensión de las características, la evolución histórica y consecuencias sociales. Además, se analizarán las diversas estrategias estatales dirigidas a la reducción del déficit de vivienda y el mejoramiento de las condiciones del hábitat. Para ello se examinará el marco legal relativo al desarrollo urbano y a la promoción de la vivienda de interés social. Se evaluarán las normas, programas y políticas fiscales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (periodo 2009-2019). Para el análisis se privilegia el uso de información oficial la que será complementada con datos del sector privado y las observaciones de campo, e investigaciones urbanas previas de la autora.

Luego del análisis y deducciones correspondientes se sintetizarán los elementos más significativos.

III. Fase, se procederá a dilucidar los conceptos función social y ambiental de la propiedad y generación de plusvalías urbanas.

IV. Fase, Se analizará la pertinencia de los instrumentos de gestión relativos al establecimiento de obligaciones al régimen urbano de la propiedad y las posibilidades que éstos ofrecen para la movilización de plusvalías como componente fundamental de la política urbana para promover y financiar la transformación urbana, la vivienda social y los espacios públicos. El análisis se realiza sustentado en las teorías desarrolladas en torno a la renta del suelo, la organización territorial y el equilibrio de cargas y beneficios del desarrollo urbano como instrumento de integración socio económica.

La segunda etapa incluye dos fases adicionales:

V Fase: Desarrollo de la propuesta con base al análisis de las posibilidades que ofrece el marco legal vigente relativo al ordenamiento territorial, se estudiarán las potencialidades y ventajas de los instrumentos de recuperación /movilización de plusvalías para ser aplicados en una zona específica del Área Metropolitana de Panamá

VI Fase: Redacción final, Se realizará una revisión general, se incorporarán sugerencias y se redactará la versión final de la investigación.

### **III.RESULTADOS Y DISCUSION**

#### **3.1 Modelo de Desarrollo Urbano**

Las ciudades pueden crecer siguiendo un modelo de ciudad compacta, de ciudad dispersa o un sistema poli céntrico. La Ciudad de Panamá ha ido expandiéndose siguiendo un modelo de dispersión y aplicando políticas urbanas basadas en la lógica del mercado.

Los modelos de desarrollo urbano están vinculados íntimamente a la forma en que se organizan las actividades económicas en el territorio. Previamente a la llegada de la Era de la Información los estados y las empresas inmersas en la internacionalización de la economía usaban a las ciudades capitales de los países como espacio orientador de dichas actividades; con la consolidación del proceso de globalización esto cambio. (García Jiménez, 2005)

En efecto, con la economía global – que es un proceso en que las actividades más importantes trabajan como una unidad a nivel planetario



en tiempo real<sup>7</sup>- se va consolidando un mercado único global de libre movimiento de capitales y bienes que ocupan o tienen a ciertas ciudades como centros de poder mundial, en las que surgen nuevos rasgos producto de la interacción recíproca entre revolución tecnológica y estructura social (Borja y Castells, 1997).

La globalización y sus efectos sobre la producción ejercen una significativa influencia en el desarrollo espacial y social de las ciudades. Los análisis de la transformación y evolución de las ciudades, así como de sus medios de gestión, implica la reflexión sobre los procesos tecnológicos, económicos, políticos, culturales e institucionales que en ellas se ejecutan.

La calidad de vida de los pobladores de la ciudad está supeditada a la capacidad de las ciudades para articularse a la economía global. Esta aptitud se basa en el grado de competitividad que alcance la ciudad y que determina, a su vez, sus niveles de productividad. En la Sociedad de la Información y el Conocimiento la gestión de las ciudades y la evaluación de sus niveles de competitividad y productividad, se establecen a través del análisis de tres elementos: conectividad, innovación y flexibilidad institucional (Borja y Castells, 1997).

La globalización, en su encarnación actual de capitalismo informacional desregulado y competitivo supera a los Estados, pero

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, los mercados de capitales que están conectados electrónicamente y cuyas transacciones son procesadas por poderosos sistemas de información con gran velocidad y capacidad de almacenamiento.

articula a los segmentos dinámicos de las sociedades en todo el planeta al tiempo que desconecta y margina a aquellos que no tienen otro valor que el de su vida (Castells, 2000).

En el anterior marco de ideas puede comprenderse el significado de que Panamá ocupe la posición 84 en la red de 200 ciudades consideradas globalizadas<sup>8</sup> que existen actualmente. En efecto presenta las características asociadas a estas ciudades: infraestructuras avanzadas y de alto rango, centros empresariales, edificios emblemáticos de grandes empresas, espacios para exposiciones y congresos internacionales, grandes centros comerciales, hoteles de lujo, grandes aeropuertos, urbanizaciones cerradas (gated communities), apartamentos de lujo, rascacielos (Cajar, 2016).

Desde el inicio del siglo pasado el mercado inmobiliario panameño creció buscando los usos más rentables del territorio sin un marco de planificación y desconociendo los impactos negativos en la ciudad. Después de la creación del Ministerio de Vivienda (MIVI) en 1973, las políticas de vivienda y otros elementos fueron modelando una ciudad que impulsó la densificación del centro y la expansión hacia las periferias. Desde entonces se constituyó un patrón de urbanización conformado por vivienda estatal, casas en serie del sector privado y autoconstrucción en

---

<sup>8</sup> La actividad económica se organiza actualmente a escala planetaria a través de redes globales de producción e intercambio. El impacto de la globalización ha llevado a que esta actividad económica se coordine y oriente espacialmente a través de una red global de 200 ciudades.

asentamientos informales; consolidándose el modelo de utilización mercantil del espacio urbano, con base en la ampliación del crédito hipotecario y la fragmentación de la propiedad.

Desde la década de los años 90 hasta el 2015 la tasa de crecimiento económica de Panamá se la ha caracterizado como una de las de más altas; el crecimiento medio anual fue de 7.2 % entre el 2001 y el 2013, disminuyó a 6.2% en 2014 y a 5.8% en el 2015 (Banco Mundial, 2016). Las ramas de actividad que han impulsado este crecimiento son servicios, transporte, comercio y construcción. En efecto, el espectacular auge de la construcción y del mercado inmobiliario, le ha dado a la ciudad una imagen de modernidad y prosperidad que se reflejan en sus decenas de rascacielos entre los que se encuentran los más altos de continente; pero que sin embargo representan menos del 10% de los edificios de la ciudad (BID, 2015 Plan Panamá).

Sin embargo, datos de 2016 indican que este crecimiento empieza a perder ritmo. Además, recientemente el deterioro del medioambiente y del hábitat popular, tanto en áreas centrales de La ciudad de Panamá como en zonas periféricas y marginales, son fenómenos que se visibilizan cada vez más. Datos recientes destacan que en las últimas dos década y media el crecimiento de la población panameña ha sido intenso “duplicando su población de 830 mil habitantes en 1990, a 1,7 millones” (BID, 2015, pág. 9) con consecuencias importantes “la huella urbana que se triplicó,

pasando de menos de 12 mil hectáreas en 1990, a más de 33 mil en la actualidad” (BID, 2015, pág. 9).

El estilo de expansión de la mancha urbana se ha conformado por tres segmentos, la autoconstrucción de asentamientos informales, evidenciado en que el 40% de la vivienda en el área metropolitana de Panamá se inició como un proceso informal (Espino y Gordon, 2015); las casas en serie construidas por el sector privado subsidiadas por los programas de vivienda social del Estado y las emergentes comunidades cerradas (gated communities), lo que en su conjunto han ido robusteciendo una organización espacial orientada por la maximización del lucro.

Así en el Área Metropolitana de Panamá (AMP) la segregación espacial y la inequidad del ingreso ha trastornado el mercado y el espacio, concentrando altas inversiones en la zona central de la ciudad (corregimientos de Betania, San Francisco, Bella Vista, Parque Lefevre y Ancón); y ha desterrado a las zonas periféricas a las barriadas populares.

Lo anteriormente explicado en relación al modelo de expansión del espacio urbano fue posible por factores tales como, la ampliación del crédito hipotecario y la fragmentación de la propiedad además de un marco legal inconexo y de laxa aplicación surgido para reaccionar frente a la realidad urbana cada vez más compleja y no como resultado de un proceso de planificación integral.

El primer reglamento de Urbanización se aprobó en 1942 (Ley 78). Quince años después el Decreto Ley 54 organizó el Banco de Rehabilitación y Urbanización (BUR) y la Ley 17 de 1958 instituyó el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU). Ambos organismos se crearon con el propósito de regular las crecientes tomas de tierra, impulsadas por las clases populares que migraron desde el interior del país hacia las periferias de la capital -el actual Distrito de San Miguelito- (Cabrera Arias, 1993).

En 1960 se crea la Junta de Planificación Municipal y en la década siguiente el Ministerio de Vivienda (MIVI) cuya función principal fue ejecutar «una política nacional de vivienda y Desarrollo Urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menores ingresos» (Ley 9 de 1973).

Con la creación del Ministerio de Vivienda (MIVI) en 1973, las políticas de vivienda y de financiamiento basados en subsidios a la oferta fueron modelando una ciudad que impulsó la densificación de la zona central - como ya se ha mencionado- y la expansión hacia las periferias<sup>9</sup>.

El MIVI emprendió una política populista orientada a la construcción masiva de viviendas unifamiliares y apartamentos de interés social en todo

---

<sup>9</sup> Hacia el norte -San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre- (barriadas: Cerro Batea, Mano de Piedra, Santa Librada y Torrijos-Carter); al este -Juan Díaz, Pedregal y Tocúmen- (barriadas San Pedro, San Joaquín y Don Bosco); y hacia el oeste en los distritos de Arraiján y La Chorrera.

el país, especialmente en los Distritos de Panamá y San Miguelito bajo la forma de tenencia propia.

Consecuentemente, se densificó el centro urbano al tiempo que la ciudad empezó a dispersarse. Los inversionistas buscando suelos baratos llevaron la ciudad hacia las periferias. Hacia el Norte (San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre) hacia el Este (Juan Díaz, Pedregal y Tocúmen); y hacia el Oeste (Arraiján y Chorrera). Ello modificó radicalmente la realidad de inicio de los años 60 cuando la periferia de la Ciudad de Panamá aglutinaba menos del 25% de habitantes (BID Plan de Acción, 2015).

Gradualmente el MIVI fue modificando las normas de zonificación y eliminando controles para estimular más aun a la inversión privada. Así en la década de los años setenta del siglo pasado se aprobaron normativas que respondían a la presión del sector inmobiliario. Entre las más significativas, en función de la libertad que se le otorgo al mercado, están las relativas a alturas, densidades y edificabilidad. Así, por ejemplo, la única limitación a la altura de las edificaciones -que hasta entonces dependían del ancho de la calle-, se vinculó a la densidad permitida<sup>10</sup>, que además se incrementó hasta 1,500 habitantes/ha. Se redujo la relación de área libre, se eliminó el coeficiente de edificabilidad<sup>11</sup> limitado hasta entonces a dos y medio veces. Asimismo, se creó la bonificación cuyo

---

<sup>10</sup> Número de habitantes/por hectárea.

<sup>11</sup> Relación entre los metros cuadrados construidos y el tamaño del lote.

objetivo es lograr excepciones a la norma para permitir mayores densidades.

El resultado fue un conjunto de medidas que llevó, de una u otra forma, a desestimar la normativa de zonificación ya que en la práctica las autoridades aceptaban los cambios de densidad solicitados lote por lote<sup>12</sup> (*Resolución 2-78 por la cual se modifican las normas de Desarrollo Urbano para la Ciudad de Panamá*).

Con el arribo de los años noventa Panamá también se experimentaron cambios en el desarrollo de las ciudades con base en la apertura democrática y el inicio de procesos de crecimiento económico cuyo apogeo se manifestó en la década del 2000.

En la década de los noventa se produjeron tres estudios independientes pero interrelacionados: el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica (Plan Regional), el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal (Plan General) y el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico. Los primeros dos planes, sirvieron como insumos para el tercero (Plan Metropolitano). El Plan Regional y el Plan General se orientaron a integrar el Área del Canal, sus recursos naturales e infraestructuras a las Áreas Metropolitanas. El área de estudio incluyó las Áreas Revertidas (antigua Zona del Canal) y las ciudades de Panamá y Colón y alrededores (un área total de unas 320,000

---

<sup>12</sup> Aun hoy en el 2016, a pesar de que taxativamente está prohibido en la Ley 6 de 2006, algunos municipios mantienen esa nociva practica de cambiar la zonificación lote a lote.

hectáreas que acogen actualmente a más del 64% de la población del país). En 1997 se adoptó oficialmente el ordenamiento territorial desarrollado en los dos primeros estudios (Cabrera Arias, Magela 2014).

En 1997 se diseñó el Plan de Desarrollo Urbano (Planes Metropolitanos del Pacífico: ciudad de Panamá y áreas aledañas y del Atlántico -ciudad de Colón y áreas aledañas-), se orientó a controlar el crecimiento de Ciudad de Panamá con proyecciones hasta el 2020 (contención de la escala regional y descentralización de la Ciudad de Panamá a través de nodos de actividad económica); así como a la expansión y descentralización de la ciudad de Colón (MIVIOT, Plan de Desarrollo Panamá Plan de Desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico). El plan fue adoptado formalmente en 2001, es a partir de 2004 que se hicieron tímidos intentos de aplicarlo parcialmente y de forma muy laxa.

Un año más tarde, orientado a todo el país, se aprobó el Reglamento Nacional de Urbanizaciones. Entre sus propuestas estuvieron la determinación de los centros y sub centros de crecimiento, así como de las zonas de desarrollo prioritario y de desarrollo diferido, lo cual estaba sujeto a lo determinado en el Plan de Desarrollo Metropolitano elaborado un año antes.

Es así como coincidiendo con la caída del auge inmobiliario en el año 2007 luego del apogeo de la industria de la construcción en un ambiente de escasa regulación de las autoridades se empieza a evidenciar las



consecuencias negativas de este tipo de crecimiento para la ciudad de Panamá, entre las que se destacan el deterioro funcional, medio ambiental y estético, lo que ha incidido negativamente en la calidad de vida urbana de los ciudadanos.

Algunos cambios en el marco legal dirigidos a modificar los enfoques aludidos anteriormente se iniciaron a partir del año 2009 con la promulgación de la Ley 61 (Gaceta oficial N°26395) que reorganiza el Ministerio de Vivienda para crear el Viceministerio de Ordenamiento Territorial (MIVIOT)<sup>13</sup>. Este Ministerio anunció en el 2010 la esperada actualización del Plan Metropolitano- proceso que culminó en el año 2016 sin que hasta el momento se haya divulgado la estrategia del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial (MIVIOT) para aplicarlo.

Los cambios en la ciudad evolucionaron circunscritos en procesos propios de la sociedad panameña tales como: el debate de la conveniencia de la descentralización municipal – resuelto recién en el año 2015-, los efectos derivados de la revolución tecnológica, otro ciclo de transición demográfica y nuevas tendencias en el estilo de vida y en los hábitos de consumo derivados de los cambios en la movilidad de las personas, de los

---

<sup>13</sup> El art. 5e crea cinco direcciones: Ordenamiento Territorial, Orientación del Desarrollo; Investigación Territorial, Ventanilla Única y Propiedad Horizontal). Las tres primeras dirigidas a elaborar, e implementar estudios de ordenamiento territorial; brindar asistencia técnica a los municipios; elaborar normas e instrumentos de ordenamiento territorial; orientar el ordenamiento físico de los asentamientos informales; entre otras funciones.

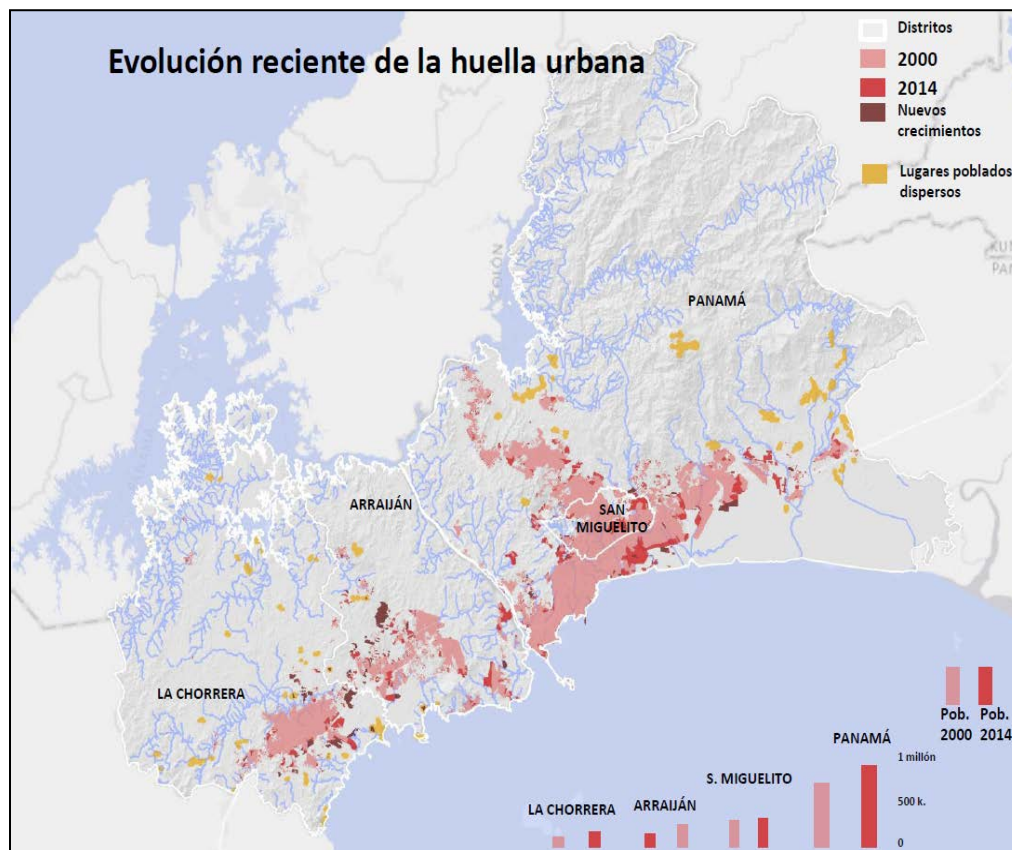
bienes y de los cambios tecnológicos propios de la Sociedad de la Información.

En pocas palabras la expansión urbana -enmarcada en un modelo económico neoliberal dirigiendo el mercado de tierra urbana- generó externalidades negativas, particularmente evidentes en las diferencias entre costos y beneficios sociales; además de producir segregación socio espacial y degradación ambiental. Entre las más graves consecuencias se destacan: (Ver Figura N°1, Evolución de la huella urbana de Ciudad de Panamá).

- Un patrón de urbanización discontinua y ocupación horizontal del territorio.
- El despilfarro de suelo e infraestructura e incremento en costos de su mantenimiento.
- Severa congestión en las zonas centrales que agrupan fuertes inversiones y ocasionan altas rentas diferenciales de suelo.
- Presencia de zonas poco atractivas para invertir y consecuentemente abandonadas por el mercado que se deterioran socialmente perdiendo calidad para su habitabilidad.
- Menoscabo de vida social urbana y aumento de la inseguridad en los barrios, consecuencia de la escasez de espacios públicos.

- Muy severos problemas de movilidad: largos tiempo de desplazamiento; mala calidad de transporte en áreas dispersas y alejadas; y congestión en las vías más importantes y zonas centrales.
- Aumento del consumo de energía eléctrica.
- Y multiplicación de asentamientos informales en las zonas periféricas de la ciudad (Cabrera Arias 2014).

**Figura N°1 Evolución de la huella urbana de Ciudad de Panamá**



Fuente: BID /ICES\_2° mision\_06/2015

Hasta el momento las normas legales y sus modificaciones han tenido una escasa influencia para rectificar las prácticas institucionales tradicionales caracterizadas por una gestión urbana basada en la aplicación de normas de zonificación que fueron gradualmente desvirtuadas, eliminando controles para facilitar y estimular a la inversión privada. Que, además, han tenido carácter centralizado y excluyente de los intereses y capacidades de los distintos actores sobre el territorio, y que han evidenciado ser ineficientes para comprender integralmente los

procesos territoriales y soslayar los estilos fragmentarios de la gestión del desarrollo para lograr una verdadera transformación cualitativa de la realidad urbana.

Se podría concluir, en términos generales que la ausencia de voluntad política para ejecutar las normativas urbanas y que la discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de las mismas, ha ocasionado que el crecimiento de la ciudad se haya realizado al margen de la mayoría de los planteamientos de los planes de desarrollo.

**a). Regulaciones de Ordenamiento territorial. La Ley 6 de 2006.** En el año 2006 se promulgo La Ley 6 de 2006<sup>14</sup> «que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones» (Gaceta Oficial N° 25478), la cual estableció un punto de inflexión en la regulación al introducir la noción del ordenamiento del territorio. Entre los elementos primordiales incluye: la transferencia de responsabilidades de planeación y gestión a los municipios; y la obligatoriedad de planes de desarrollo urbano nacional, regional, local y parcial.

Además, el artículo N°3 de la menciona ley esclarece los principios fundamentales que orientan la ley: «La formulación de políticas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se fundamentará en el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en la

---

<sup>14</sup> Decreto ejecutivo N°23 del 16 de mayo de 2007, “por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”.

prevalencia del interés general sobre el particular, y en la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y de beneficios, así como en la garantía de la propiedad privada»

En el artículo N° 4, se determina un sistema jerarquizado de Planes Nacional, regional y local, que deben ejecutarse de manera coherente. Se prevé un periodo de vigencia de 10 años para los planes con una revisión obligatoria a los 5 años.

El art N° 5 desarrolla un glosario de conceptos. Acción urbanística (definida como la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, que incluyen proceso de gestión y/o formas de ejecución en concordancia con lo establecido en el plan local y las normas urbanísticas. Desarrollo diferido definido como el área que en los planes se identifica como de condiciones morfológicas adecuadas, sin infraestructura física ni social circundante a las zonas urbanizables o edificables de la ciudad para el desarrollo futuro. Eso permitiría a los municipios diferenciar fácilmente las áreas urbanizadas de las de futuro desarrollo. Ese concepto es el complemento de otro Desarrollo prioritario el área que en los planes se identifica por estar servida de infraestructura básica y condiciones morfológicas adecuadas, aptas para el desarrollo inmediato.

Así los municipios podrán establecer la obligación de que esas áreas sean desarrolladas de inmediato, evitando así que se conviertan en tierra de engorde. Esquemas de ordenamiento territorial que determina las

condiciones básicas de desarrollo en términos de suelo urbano y suelo rural, la vialidad, los servicios públicos y las normas urbanísticas para obras de parcelación, urbanización y edificación.

De lo anterior se infiere, por tanto, que los municipios podrán establecer un perímetro urbano de servicios, que estipule cual es el suelo urbanizado, el suelo de expansión y el suelo rural. Instrumentos de planificación pueden ser formales, como planes de desarrollo urbano, u operativos, tales como programas de actuaciones y proyectos urbanos, los cuales pueden ser empleados junto con otros instrumentos como los de promoción y desarrollo, de financiamiento, de redistribución de costos y beneficios de la urbanización y de participación ciudadana.

El artículo N°8, establece como competencia municipal “reglamentar la participación ciudadana, de acuerdo con lo establecido en la presente ley y en concordancia con las demás leyes vigentes sobre la materia”.

El art. N°13 señala el contenido mínimo que deben incluir los planes de ordenamiento territorial nacional y regional. Que además de tener los elementos tradicionales de un plan incluyen “la clasificación del suelo en urbano o rural y de expansión urbana, la determinación de espacios abiertos, las zonas verdes, las áreas de conservación y protección ambiental, así como las áreas de riesgo; y la identificación de los sistemas de abastecimiento primario de agua potable, alcantarillado sanitario,

telecomunicaciones, electricidad, drenajes pluviales y el aprovechamiento y disposición de desechos sólidos.

En cuanto a herramientas de financiamiento específicas, el art. N° 19 de la ley 6 establece “mediante un instrumento de gestión las autoridades urbanísticas podrían establecer obligaciones a las cuales serán sometidas las propiedades tales como: valorización, tasas, otros instrumentos regulatorios como la expropiación, utilidad pública o social, afectación o extensión de dominio y otras necesarias para el cumplimiento de la ley”.

Asimismo, el Decreto 23 por el cual se reglamenta la Ley 6 en su artículo 19 relativo al Régimen Urbano de la Propiedad, establece que mediante la aplicación de instrumentos de gestión las autoridades urbanísticas podrán establecer las obligaciones al régimen urbano de la propiedad para el cumplimiento de la Ley 6 del 2006<sup>15</sup>.

En el año 2015, se expide la Ley 14 de 21 abril que modifica la ley 6. La Ley 6 establecía que las juntas de planificación municipal debían revisar las solicitudes para cambios de zonificación y emitir sus recomendaciones al MIVIOT quien tomaba la decisión.

Con la Ley 14, las juntas de planificación municipal seguirán analizando las solicitudes, pero la decisión conclusiva será de las

---

<sup>15</sup> Además, ya existía desde la década de los 80 la LEY 18 (De 26 de junio de 1980) “**Por** la cual se modifican las Leyes 94 de 4 de octubre de 1973 y 51 de 27 de noviembre de 1979 “, Establece Art 4: Créase dentro del Ministerio de Obras Públicas, la Comisión de Valorización que tendrá las siguientes funciones: a. Determinar las obras de interés Público por las cuales se establecerá contribución por Valorización y aprobar el plan de la obra y .....



autoridades municipales. La Ley 14 también crea la Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial de los municipios, que presidirá la Junta de Planificación. En la Ley 6, esta responsabilidad era del ingeniero municipal.

Por otro lado, es el Código Fiscal (modificado en 2010) es el que establece las regulaciones relativas a los Impuestos sobre la propiedad y el patrimonio. Sobre inmuebles, indica el porcentaje aplicable a los inmuebles según el artículo 766 del Código Fiscal. Existen dos tarifas impositivas, la tarifa progresiva combinada regular y la tarifa progresiva combinada alternativa.

En relación a esto, recientemente, el 6 de junio de 2017, se aprobó el Decreto ejecutivo N°130 que establece normas para asegurar que la información catastral de los bienes inmuebles este actualizada. Para ello parte de lo establecido en la Ley 59 de 2010 que define que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) debe crear un sistema de información nacional o catastro único con propósitos multifinalitarios y garantizar la administración, accesibilidad y manejo de la información sobre bienes inmuebles que se generan en las diferentes entidades que intervienen en el registro y control de los mismos.

El decreto ejecutivo N°130 reitera lo ya establecido en los artículos 794 y 795 del Código Fiscal. El artículo 794 indica la obligación del Registro Público, en coordinación con la Dirección General de Ingresos (DGI) y la

ANATI, de “regular, estructurar, compartir y administrar” sus bases de datos informáticos para controlar y hacer más efectivos los valores catastrales actualizados, sin necesidad de hacer avalúos catastrales.

El artículo 795) señala la obligación de los notarios públicos de remitir mensualmente a la DGI y a la ANATI una relación de todas las escrituras extendidas durante el mes, que se refieran a inmuebles, con indicación de las fincas afectadas y de los valores asignados a ellas (Lau, 2017).

**b). Marco legal gobierno local.** La descentralización y la responsabilidad de los municipios en relación al ordenamiento territorial se establecen en el artículo 233 de la Constitución Política de 1972 de la República de Panamá, que define,

“Al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley”.

Y más adelante también se declara:

“El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro el proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará

en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades” (1972 Constitución Política de la República de Panamá).

El gobierno central fue hasta hace muy poco tiempo el único responsable de la organización del territorio y de la dotación de infraestructuras y servicios, tareas que fueron realizadas con un enfoque sectorial y funcionalista alejados de una visión integral, desdeñando los análisis eco sistémicos que hubiesen permitido avanzar en un desarrollo urbano sostenible.

Los Municipios empiezan a intervenir, en teoría, en el año 2006 cuando se promulga la Ley 6 de 2006 de Ordenamiento Territorial que reconoce el derecho de los municipios a intervenir en esos procesos. En la práctica la responsabilidad municipal ha empezado a ejecutarse de forma paulatina, luego de la reglamentación de la mencionada ley; y en concreto a partir de la vigencia de la Ley 66 que Descentraliza la Administración Pública, que modificó, para actualizarla, la Ley 37 de 2009 (Ministerio de la Presidencia Gaceta Oficial, 29 octubre de 2015).

Por otra parte, el Municipio de Panamá, en particular, ha establecido acuerdos dirigidos a incrementar su participación en el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano de la ciudad de Panamá.

Así, en el año 2015, firmó un Memorando de Entendimiento con ONU-Hábitat<sup>16</sup>, cuyo propósito fue recibir asesoría especializada, para el periodo 2015-2019, vinculada al fortalecimiento municipal en desarrollo urbano, la planificación urbana en programas de regeneración, renovación y revitalización de la ciudad de Panamá, en tres áreas de la Nueva Agenda Urbana para ciudades sostenibles (Municipio de Panamá MUPA, 2015).

- 1) Fortalecimiento de la gobernabilidad municipal, en planeación y desarrollo urbano sostenible de la ciudad.
- 2) Planeación territorial y legislación urbana, con énfasis en instrumentos de gestión.
- 3) Economía urbana como dinamizadora del desarrollo económico territorial basada en alianzas del sector público, privado y social para la inclusión de sectores sociales.

De hecho, con este acuerdo se prevé como resultados, los siguientes:

1. La elaboración del “Plan Estratégico Distrital, que incluirá “el Plan de Ordenamiento Territorial, el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios y un Plan Operativo Anual del Distrito, elaborados mediante la integración de los Planes de Desarrollo Estratégicos Locales de los

---

<sup>16</sup> El alcalde capitalino firmó con Elkin Velázquez, Director Regional para América Latina y el Caribe de ONU-Hábitat para proveer de un marco de cooperación para Ciudad de Panamá orientado su desarrollo para lograr una ciudad humana, compacta, integrada, productiva y ambientalmente sostenible y que incluye las Áreas de cooperación: 1. Planificación y Diseño Urbano; 2. Gobernanza y Legislación Urbana; 3. Economía Urbana; y 4. Gestión de Conocimiento.

Corregimientos y la visión del distrito”, cumpliendo así con lo establecido en la Ley de Descentralización Art. 13. (Municipio de Panamá. MUPA, 2015)

Como parte de este Plan Estratégico, se pretende integrar Políticas y Planes Existentes al Plan Estratégico Distrital, priorizando la implementación de instrumentos de control establecidos en el plan de Desarrollo urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, como en el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal. Además, se prevé integrar el Plan Estratégico Distrital a la iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles promovida por el BID.

2. Brindar cooperación técnica especializada, nacional e internacional para elaborar un Plan Parcial de Regeneración Urbana que incida en el desarrollo urbano sostenible de la ciudad. Incluye cooperación técnica especializada en “instrumentos Normativos de Gestión Urbana orientados a la aplicación de sistemas de compensaciones y aportes a la ciudad en su proceso de desarrollo urbano” (Municipio de Panamá MUPA, 2015).

A pesar del enorme potencial de la Ley 6 para gestionar una ciudad equilibrada y sustentable, la evolución de la ciudad ha permanecido en manos del mercado dejando a un lado las obligaciones que la ley establece, permitiendo que los intereses colectivos se subordinen completamente a los intereses privados. En un marco donde la propiedad privada se la comprende como el derecho a usufructuar de los beneficios que la ciudad otorga sin devolver a la comunidad una parte de la plusvalía generada por

el incremento del valor de la tierra, resultado de la construcción de infraestructura y equipamiento que genera el Estado y de las normas que define. Amén de que no se paga por el derecho a construir, pues se confunde el derecho de propiedad del terreno con el derecho a construir sobre él.

La ejecución eficiente de planes, programas y proyectos derivados de la implementación de políticas de ordenamiento territorial exige y coloca a los municipios en la coyuntura de diseñar y aplicar herramientas urbanísticas financieras que permitan la ejecución de los primeros. Estas herramientas esta vinculadas a acciones llamadas Recuperación de Plusvalías. Los Municipios que desarrollen capacidades y tengan voluntad política logran trabajar exitosamente en las agendas de su gestión local.

### **c). Políticas de Vivienda**

Podría afirmarse que algunas iniciativas de los países en América Latina han hecho avances significativos para disminuir la necesidad de vivienda en cortos periodos. No obstante, en la mayoría de los casos, incluyendo Panamá las políticas habitacionales aplicadas no han aportado a construir ciudad. Por el contrario, las unidades habitacionales construidas no podrían ser consideradas viviendas adecuadas- en los términos que describe el Comité DESC de Naciones Unidas<sup>17</sup> y más bien han provocado nuevos problemas vinculados a un hábitat sostenible.

---

<sup>17</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU

El análisis de la situación de la vivienda en Panamá, a partir de la experiencia habitacional chilena permite reconocer algunas similitudes. Por ejemplo, se sabe que las políticas son exitosas como mecanismos de financiamiento de la vivienda, sin embargo, acarrearán serios problemas vinculados con los efectos urbanos y las secuelas sobre las familias que incluyen segregación, fragmentación, inseguridad, difícil convivencia y hacinamiento (Rodríguez y Sungrayes, 2004).

El plan estratégico de Gobierno 2015-2019 (Gobierno de la República de Panamá, 2014) establece como criterios que todas las acciones relativas a las políticas de vivienda serán basadas en dos criterios; articular tales políticas con las de ordenamiento territorial y urbano; y focalizar las intervenciones en vivienda social en la población vulnerable.

Además, determina como acciones prioritarias, programas de mejoramiento integral de barrios informales en Panamá y Colón (que incluye aspectos como mejora de servicios básicos, apoyo a iniciativas, productivas, seguridad y convivencia ciudadana); Revitalización de Centros Urbanos de Panamá y Colón; impulsar urbanizaciones de mayor densidad con vivienda colectiva de mayor superficie unitaria y escalable; impulsar el desarrollo gradual de vivienda en áreas rurales; e impulsar la oferta de vivienda en alquiler.

En relación a las principales acciones y proyectos estratégicos en vivienda, el plan estratégico señala tres aspectos: Organización, Institucionales-Normativos e Inversiones.

Organización; Analizar la oportunidad de desarrollar mecanismos (legales, institucionales, fiscales, otros) que permitan considerar el alquiler en las acciones de vivienda social. Además de, analizar oportunidades de nuevas tecnologías constructivas para vivienda social

Institucionales-normativos; Programa de Mejoramiento de Barrios y de Revitalización Urbana en Panamá y Colón (Marco legal, planificación, articulación institucional, programa de inversiones, gobernabilidad, Incentivos para impulsar la construcción de viviendas con el sector privado (125,000 soluciones).

Inversiones; Construcción de viviendas sociales (35,000 soluciones); Programa Techos de Esperanza; Renovación Urbana de Colón; Complejos habitacionales Panamá Oeste, Veraguas, Bocas del Toro y Comarcas; Mejoras de las condiciones de habitabilidad; Regularización de viviendas informales -Medida y Legalización; Financiamiento de Vivienda; Fondo Solidario-. (33.000 soluciones) (Gobierno de la República de Panamá, 2014, página 77).

En el periodo de gobierno 2009-2014, las iniciativas en relación a la vivienda fueron:



Reducir el déficit habitacional en los sectores de ingresos familiares mensuales de menos de B/. 800,00 con énfasis en los que reciben menos de B/. 300,00.

Desarrollar programas que beneficien a los sectores de menor ingreso, principalmente a los de extrema pobreza, a través de los programas: Vivienda Social, PARVIS Mejorado y Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Además, explica que la población de ingresos medios será atendida a través de los Programas FONDHABI y Fondo Solidario de Vivienda.

Generar condiciones para incentivar la inversión privada en el sector habitacional Prioritario I; y rescatar el aspecto urbanístico en el centro de las Ciudades de Panamá y Colón.

Actualmente, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) destaca que sus programas de vivienda para el periodo 2014-2019 son:

Programa Techos de Esperanza que incluye tres componentes: reconstrucción y reparación de viviendas y mejoras a las vías de acceso, veredas, y cunetas de conducción de aguas pluviales. Se pretende construir veinte mil viviendas en el país, iniciando en el Distrito de San Miguelito y Burunga. (MIVIOT, Proyecto Techos de Esperanza).

Proyecto de Renovación de la Ciudad de Colon: Está dirigido a 25,000 residentes de esa ciudad, y planea construir cinco mil viviendas, además de otras obras como adoquines de calles, alumbrado público, restauración

de edificios históricos y tratamiento de aguas servidas. Es considerada la obra insignia del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se estima que requerirá una inversión de unos B/. 500 millones de Balboas. La tipología de vivienda es de edificios de cuatro altos, similares al Proyecto Habitacional Curundú, con apartamentos de entre 45 y 50m<sup>2</sup> localizados en la comunidad de Alto de los lagos. Otras infraestructuras planificadas son Infoplazas, COIF, áreas verdes, canchas deportivas, estación de la Policía Nacional, centros comerciales y un centro cultural. (MIVIOT Programa Techos de Esperanza).

Fondo Solidario de Vivienda Bono de B/10.000: La descripción de este programa explica que es “un aporte que hace el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, de carácter intransferible para personas de bajos ingresos de la economía formal e informal, por un monto de diez mil balboas (B/. 10,000.00) por familia, para la adquisición de viviendas nuevas, cuyo precio de venta no exceda la suma de cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00)”. Se orienta a la compra de vivienda “cuyo precio de venta sea hasta de cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00) deberán contar con una superficie cerrada de 50 metros cuadrados” (MIVIOT, Fondo Solidario de Vivienda).

Programa de mensura y legalización; cuyo propósito es “legalizar la tenencia de la tierra y mejorar el desarrollo urbano de los asentamientos, busca determinar la ubicación del terreno y llevar a cabo las medidas y

superficies del mismo” (MIVIOT, Programa de mensura y legalización). Esto se realiza en los lotes que ocupan las familias en Asentamientos Informales.

Luego del análisis anterior, pareciera evidente que los programas de vivienda vigentes, aunque han cambiado de nombre y otros han sido ampliados mantienen la misma naturaleza desde al menos finales de la década de 1990. Básicamente orientada a la mercantilización del suelo, sin un marco de planificación urbana integral, desconocedores de los impactos sociales sobre los usuarios de las viviendas, en ausencia de una gestión de riesgo y con escasas o nulas consideraciones ambientales.

Con programas como los descritos, el MIVIOT pretende afrontar el déficit habitacional de Panamá estimado en 136.645 viviendas, que aumenta a un ritmo de un 15.2% anual, (MIVIOT); concentrado en familias con ingresos mensuales menores a US \$300 (Superintendencia de Bancos Encuesta construcción, 2013).

Considerando que el 50% del déficit habitacional está por debajo de los B/. 500 de ingreso familiar mensual, -calculado según los datos desplegados en el censo de población más reciente de 2010- parecieran urgentes diseñar e implementar mecanismos para satisfacer la necesidad de vivienda social, asegurando además que sea inclusiva.

### **3.2. La Función Social y Ambiental de la Propiedad**

En Panamá, así como en otras ciudades de la región Latinoamericana se evidencian problemas que surgen en las áreas urbanas como resultado de la ausencia de políticas públicas coordinadas y del modelo de desarrollo sobre el territorio de índole neoliberal que abre la puerta a inequidades y desequilibrios, entre los que sobresalen:

Insuficiente cobertura de servicios básicos como agua y saneamiento; permanente déficit habitacional e incremento de asentamientos informales; problemas de movilidad: vialidad, transporte público insuficiente, malas o inexistentes condiciones para los peatones y ciclistas.

Incremento de la contaminación que incide en las condiciones de salud; deficiente cobertura y calidad en servicios de salud y educación; insuficientes y mal equipados espacios públicos. Así como graves problemas de seguridad ciudadana; escasa gobernabilidad, y, particularmente, aumento de las desigualdades sociales.

Además de los problemas mencionados anteriormente, existen otros conflictos como la deforestación de grandes y pequeñas zonas de bosques y manglares, la especulación con terrenos baldíos, el incremento desmedido de la densidad permitida en los lotes, la invasión de las zonas de retiro o de uso colectivo como las aceras, entre otros; los que están relacionados a la ausencia de aplicación del principio de la función social

y ambiental de la propiedad en la gestión del desarrollo urbano (Rojas Cortés,2007).

Se afirma que el urbanismo es de carácter multidisciplinario ya que por su alcance incluye aspectos de ingeniería sanitaria medio ambiente, política, sociología, geografía, antropología, economía urbana, arquitectura, entre otros. Consecuentemente, es en esencia la disciplina que tiene como objetivo el estudio de las ciudades de forma integral con el propósito de ordenar los sistemas urbanos, incluyendo la manera en que estructuras, edificios y espacios se organizan.

Por tanto, el objetivo general del urbanismo es definir la manera en que se deben desarrollar las ciudades para asegurar que se atienda el interés de la colectividad y se satisfagan las diversas necesidades de la comunidad que allí se asienta. Ello incluye aspectos sociales, económicos, medio ambientales, sanitarios, educativos, culturales, recreacionales, etc.

Es decir, el propósito del urbanismo es impulsar el desarrollo de la ciudad como espacio elegido de concertación de estrategias territoriales. Consecuentemente, la urbanización y la mejora urbana deben ser pensadas y usadas como elementos de financiamiento de la ciudad equilibrando los objetos individuales -como la vivienda- con los de propiedad pública -como los servicios y la infraestructura- (Llop, 2010).

De hecho, la normativa vigente en Panamá es coherente con las definiciones anteriores, ya que define “*Urbanismo....* Disciplina que se

refiere al ordenamiento y a la planificación del territorio y del desarrollo urbano para garantizar la organización del medio, la vida del hombre y de las sociedades localizadas en el territorio y en el espacio natural geográfico”<sup>18</sup>.

En el mismo marco de ideas, debe concebirse los procesos de planificación como oportunidades para conciliar los intereses de todos los miembros de la comunidad, garantizando la satisfacción de los derechos humanos a través de las actuaciones y limitaciones que el Estado defina sobre el territorio; lo que significa que debe ser un proceso que se construye colectivamente y donde la ciudadanía tiene un papel protagónico.

Para lograr lo anterior el ordenamiento urbanístico debe determinar regulaciones sobre el derecho de propiedad para lo cual se establece una serie de restricciones, y se reglamentan aspectos tales como:

La propiedad privada del suelo y el derecho a construir;

La forma de uso, ocupación y aprovechamiento del suelo;

El derecho a la vivienda y las políticas de suelo urbano;

La conservación del patrimonio arquitectónico y ambiental;

La regulación de los asentamientos informales;

La aplicación de los instrumentos de gestión del suelo.

---

<sup>18</sup> Artículo Ni 5 de la Ley 6 de 2006, Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones.

La definición jurídica de *función social de la propiedad* explica que es un término que se refiere a que los derechos de propiedad -de inspiración liberal e individualista- deben ser limitados y regulados por ley con el objetivo de sujetarlos al bien común, de manera que los propietarios, además de derechos tengan responsabilidades con la sociedad.

En relación con los derechos de propiedad, concepto que aparece en el cuerpo jurídico de Panamá, así como de otros países de la región, y que han ido evolucionando, como en el caso de Colombia, Maldonado (2003: 55) aclara su significado integral:

“La propiedad privada ha sido reconocida no solo como un derecho sino como un deber que implica obligaciones, y en esa medida el ordenamiento jurídico garantiza no solo su núcleo esencial, sino su función social y ecológica, que permite conciliar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad debidamente fundamentadas”.

Este concepto cuyo objetivo es la justicia social originado en épocas antiguas retomó vigor con León Dugui - jurista francés- quien en 1911 propuso restringir el ejercicio absoluto del derecho de propiedad argumentando que éste derecho podía ser desplegado siempre y cuando no resultara perjudicial para los intereses de la sociedad (Mercado, Ana Carolina, 2015). Dicho de otra manera, el derecho a la propiedad debe

limitarse cuando entra en conflicto con el interés público, en cuyo caso debe cederse para satisfacer el interés de la sociedad (Pascual, M.)

La función social y ambiental es una noción que integra un grupo conceptual mayor originado y guiado por el objetivo de la justicia social; es por ello por lo que grupos como la social democracia, y la doctrina social de la Iglesia ha incorporado esta idea a sus concepciones.

La esencia de la función social de la propiedad radica en que los bienes sean productivos tanto para su dueño como para la comunidad; es decir, que satisfaga las necesidades del titular y también del resto de la sociedad. Medina Lemur, asegura que la contribución no solo se refiere a la generación de ventajas y beneficios económicos, sino que debe posibilitar el establecimiento de relaciones sociales más equitativas, justas y equilibradas.

Otros autores sostienen que no existe una única institución de propiedad, sino que tantas instituciones como tipos de propiedad y que en función de ello tendrán funciones sociales diferentes dependiendo de la naturaleza del bien. Por ejemplo, propiedad agraria, forestal, de agua, urbana, minera, intelectual. Adrogué (1995) afirma que dependiendo de la naturaleza y la utilidad social de la propiedad se define el régimen jurídico concreto.

Al precisar la utilidad del bien se pueden especificar las posibilidades que posee el propietario. Así, por ejemplo, si se trata de propiedades



urbanas la norma urbanística en ocasiones puede prohibir edificar sobre la misma o fraccionarla, o establecer un límite de tiempo para construir, o imponer el deber de conservar una edificación.

Asimismo, para detener la especulación inmobiliaria o incorporar terreno vacante al mercado, la norma puede promover el alquiler o la venta de viviendas vacías e impedir que lotes con acceso a infraestructura urbana permanezcan por largo tiempo sin uso “engordando” para obtener mejores precios, a través de la creación de un impuesto que regule estas prácticas.

La función social de la propiedad implica, por tanto, la posibilidad de ejercer los derechos colectivos de los ciudadanos tales como preservar la dignidad de las personas, asegurar el derecho a la vivienda digna, el derecho a un hábitat seguro y en esencia el Derecho a la ciudad.

Lo anterior no significa que se eliminan las relaciones privadas; sino por el contrario lo que busca es un equilibrio entre las relaciones e intereses privados, públicos y colectivos.

El resurgimiento de la vigencia de la función social de la propiedad implicó un profundo cambio para lograr un uso responsable del suelo. Así se evolucionó desde la posición individualista del derecho de propiedad en la que el propietario sustentaba pleno poder y facultades sobre la propiedad y muy pocas limitaciones; a una nueva situación en la que el

propietario debe acatar las acciones positivas que la ley determina y que establece cómo se ejerce ese derecho de propiedad.

Esto además implica que la regulación de la función social de la propiedad no solo está bajo el derecho civil, sino también bajo el derecho público para amparar las actuaciones que el Estado haga para proteger el interés colectivo. De forma tal que se le conceden herramientas para regular el derecho a la propiedad privada e impedir que el acceso al suelo esté determinado exclusivamente por el mercado inmobiliario (Adrogué, 1995).

En los diferentes países la aceptación de la función social de la propiedad como principio jurídico moderno se dio entre vaivenes y conflictos hasta que se logra establecer en las constituciones políticas. En el caso de Panamá, surgió por primera vez en la Constitución Política de 1946, que incluye tres artículos relacionados.

Artículo 45 se establece *“Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar “.*

*Artículo 46: Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.*

*Artículo 47: Cuando la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social”.*

En la vigente Constitución de 1972<sup>19</sup> bajo el Título III Derechos y Deberes individuales y sociales se hace referencia en dos artículos a este principio de justicia social.

*Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.*

*Artículo 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.*

---

<sup>19</sup> Con los actos Reformativos de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y al Acto Legislativo No. 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004.

Además, se reitera la importancia y vigencia del principio en la Ley de Urbanismo (Ley 6 de 2006) “que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano”, y que establece:

*Artículo N°3. La formulación de políticas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se fundamentará en el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, y en la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y de beneficios, así como en la garantía de la propiedad privada.*

Es común que los derechos de propiedad heredados del liberalismo clásico vigentes en Panamá y otros países de América Latina, hayan beneficiado transacciones económicas que afectan la aplicación de la función social de la propiedad.

Esfuerzos dirigidos a instaurar el uso y control del suelo, a proteger el medio ambiente y a preservar el patrimonio histórico-cultural, han sido frenados por acciones que impiden o minimizan la intervención estatal para limitar los derechos de propiedad individuales.

No es posible impulsar una ciudad ordenada, equitativa y sustentable sin que el concepto de función social y ambiental de la propiedad se aplique. Ello involucra el establecimiento de derechos y deberes a los propietarios lo que el Estado puede hacer a través de planes urbanísticos,

que según las necesidades de cada ciudad y realidad concreta delimitaran los derechos de los propietarios.

Además, considerando que, en Panamá el déficit de vivienda permanece en porcentajes significativos, y que los procesos de tierras se mantienen produciendo barrios populares autoconstruidos con todas las carencias que ello conlleva incluyendo su localización en zonas peligrosas, la institucionalización del principio de la función social de la propiedad se presenta como una alternativa no solo posible sino prioritaria para enfrentar estas situaciones.

### **3.3. Generación de Las Plusvalías Urbanas**

#### **a) Valor del suelo**

Antes de hablar sobre las plusvalías urbanas es necesario esclarecer como se define el precio del suelo. Cuando se habla del precio del suelo, a diferencia de otras mercancías, se hace referencia a su localización en la ciudad, su ubicación con relación a las ventajas que ofrece el suelo urbano y no así a las características del suelo mismo.

Esto significa que el mercado de suelo hace transacciones vinculadas a la localización de un determinado terreno. El precio del suelo depende de lo que ocurre en su entorno inmediato, en el vecindario, y también por su implantación en el contexto urbano.

El suelo es una mercancía con características diferentes a cualquier otra. La diferencia radica en que su oferta es inelástica y por la condición

de irreproductibilidad del bien. Así, vemos que la oferta del suelo es inelástica debido a que la demanda se concentra en pocos lugares y la creación de ubicaciones similares requiere un esfuerzo colectivo lento y costoso. La irreproductibilidad se debe a que existen dificultades para crearlo como soporte físico y para repetir su ubicación con relación a otras actividades.

Las características mencionadas del suelo urbano producen lo que los economistas denominan un mercado imperfecto que la política pública debe regular, viabilizando la obtención de suelo para uso colectivo, evitando la especulación inmobiliaria y garantizando la función social del urbanismo.

Podríamos llegar a pensar que producir un lote urbano no cuesta nada pues al inicio es igual que un lote rural. No obstante, si consideramos que para hacerlo útil es necesario urbanizarlo -dándole acueductos, alcantarillado, vías, energía eléctrica, aceras, etc.- lo cual genera costos, concluimos cambiando de opinión.

Las informaciones relativas a los costos de urbanización en las periferias de países de América Latina indican que 1 (un) metro cuadrado fluctúa entre \$US 20 y \$US 40; por lo tanto, un terreno de 100 (cien) metros cuadrados costaría urbanizarlo unos US\$ 3000. A lo anterior habría que sumarle, por supuesto el costo del terreno en sí mismo.

Ciertamente los precios que encontramos en Panamá y otros países de la región son mucho más elevados, lo que responde a la especulación (lo que significa anticipar utilidades futuras) también conocido como intangible del mercado. Así los promotores inmobiliarios prevén hacia donde se dirige la expansión de la ciudad y se adelantan al cobro de las ganancias del constructor o urbanizador.

Notemos que el valor del suelo varía dependiendo de su emplazamiento con relación al centro de la ciudad. Así va subiendo desde la periferia hasta encontrar los mayores valores en los lotes localizados en el centro de la ciudad. En las ciudades mono céntricas, el centro tiene los valores más altos y la periferia los valores más bajos. Cuando la ciudad se expande –y crece la periferia- los valores de todos los terrenos en la ciudad suben (Borrero Oscar, 2013).

En Panamá, que es una ciudad poli céntrica existen diferentes puntos de mayor valor correspondientes con los diferentes centros. Al inicio cuando era una ciudad mono céntrica el centro era el Casco Antiguo y esta era la zona de mayor valor donde vivían las clases altas. Posteriormente, al abandonar el Casco histórico y localizar sus viviendas en zonas como La Exposición, Bella Vista, Marbella, El Cangrejo, Obarrio, y otras, se constituyeron nuevos centros que arrastraron tras sí oficinas y centros comerciales. Asimismo, las formaciones de nuevos centros fueron

impulsados por la construcción de centros comerciales en zonas populares (el caso de Los Pueblos, Metromall, etc.).

El modelo descrito en el que se desplaza las vivienda -casas unifamiliares en lotes pequeños- para construir edificios de apartamentos, oficinas y centros comerciales es común también en otras ciudades latinoamericanas, tales como México, Santiago de Chile, Quito, Bogotá; en todas ellas se observa que los valores de suelo se desplazan y producen mayor valor de suelo en la zona que era previamente usada para vivienda y donde son construidos edificios de apartamentos, oficinas o áreas comerciales.

#### **b) Incrementos de valor de suelo**

La plusvalía puede definirse como el incremento en el valor de los activos y de la tierra que se deriva de causas ajenas al control de los propietarios y que se concreta en una ganancia de capital. En pocas palabras, es una ganancia en el valor de las propiedades que el propietario del suelo recibe sin haber realizado ningún esfuerzo debido a un hecho generador externo que generalmente es realizado por el Estado (Jaramillo, Moncayo y Alfonso, 2011).

Repasaremos las diversas definiciones del término plusvalía. Según David Ricardo, el más importante economista del siglo XIX y padre de la economía liberal capitalista, la plusvalía es el “mayor valor generado del suelo rural”; por su parte Carlos Marx, definió el término como “el mayor



valor del suelo generado por el trabajo” creado por el trabajador, pero del cual se adueña el propietario de la tierra. Ya hacia finales del siglo XIX, Henry George lo describe como como “el incremento que tiene el valor del suelo urbano por el cambio de destino de rural a urbano”.

En tiempos contemporáneos la teoría económica se refiere a este tema con dos términos Renta Diferencial I y Renta Diferencial II. Algunos autores les llaman Plusvalía I y Plusvalía II. No obstante, existe una diferencia conceptual.

Se le llama renta a cualquier ingreso que recibe un factor de producción por su participación en el proceso de producción; la generación de renta implica aumento de bienes y servicios lo que se contabiliza en el PIB. Por otra parte, las plusvalías, son rentas especulativas, es decir que los ingresos que reciben los propietarios de los bienes no aumentan el PIB ni los servicios o bienes en el mercado (Adjuntamente de Leiva, 2005).

La plusvalía I se refiere al mayor valor del suelo urbano derivado de la mejor localización en la ciudad o de la infraestructura que le provee la ciudad al terreno. Por otra parte, la plusvalía II se refiere a un mayor valor del suelo resultado de la posibilidad de un mayor aprovechamiento del suelo definido por la norma urbana que sobre él rigen.

El proceso de generación de plusvalías o incrementos de valor del suelo tiene varias fases. Consideremos lo que indica en el plan de ordenamiento de una ciudad que establece las zonas urbana, suburbana y agrícola.

La primera – la zona urbana- tiene infraestructura básica y servicios públicos y en ella el valor del suelo se define con base en las posibilidades de edificabilidad y por la localización. Así como se explicó en la sección previa, mientras más cercano esté el lote al centro de la ciudad mayor es su valor. Por su parte, las normas aplicables que definen, por ejemplo, la altura a la que puede llegar la construcción -es decir que reproducen el suelo- también determinan el aumento del valor del suelo.

La zona adyacente a la zona urbana, es decir la periferia, se la denomina suburbana y en ella no hay normas que determinen las construcciones. Es una zona localizada entre el área urbana y el área rural. El valor de la tierra allí debería ser igual al del área rural, sin embargo, el mercado determina valores mayores porque es la zona de expansión de la ciudad, hacia esas zonas la ciudad crecerá. Los propietarios de esos terrenos están a la espera de esa expansión que traerá consigo los servicios públicos, motivo por el cual se especula con esos terrenos anticipándose así a futuras rentas.

En la zona rural el precio del suelo depende de la capacidad de producción agrícola y de su localización cercana a vías de acceso y a los lugares de distribución de los productos -mercados-.

Las tierras suburbanas o de expansión de la ciudad es donde se genera el mayor valor del suelo y por ello produce expectativas en los promotores inmobiliarios, quienes especulan – es decir prevén que la ciudad se

expandirá hacia allí- y por tanto compran terrenos para “engordarlos” hasta la llegada de la ciudad.

Es preciso tener presente, en este punto, que, aunque en el contexto agrícola a mayor disponibilidad del bien se disminuye el valor de la renta, en el contexto urbano no se cumple esta premisa, pues la ampliación del límite de la zona urbana deriva en un mayor valor de la renta (plusvalía). También es necesario aclarar otro termino, la llamada plusvalía estructural del suelo.

En la figura N°2 plusvalía estructural del suelo, el punto A representa los valores más bajos del suelo que corresponden a la zona rural. A partir de allí la curva va ascendiendo hasta llegar al punto B que tiene los valores más altos que es un área urbanizada y por tanto con servicios e infraestructura.

Es precisamente esa zona de transición donde se construye vías, se lotifica y se otorgan permisos de construcción -entre los puntos A y B- donde hay mayor especulación, se produce plusvalía y se incrementa más el valor del suelo.

La zona siguiente entre los puntos B y C existen lotes libres la ciudad ya está urbanizada, donde se empieza a construir. Allí el valor es creciente pero la tasa de aumento es decreciente como se evidencia en la curva de la figura. (Borrero Oscar, 2013).

Figura N° 2 Plusvalía estructural del suelo.

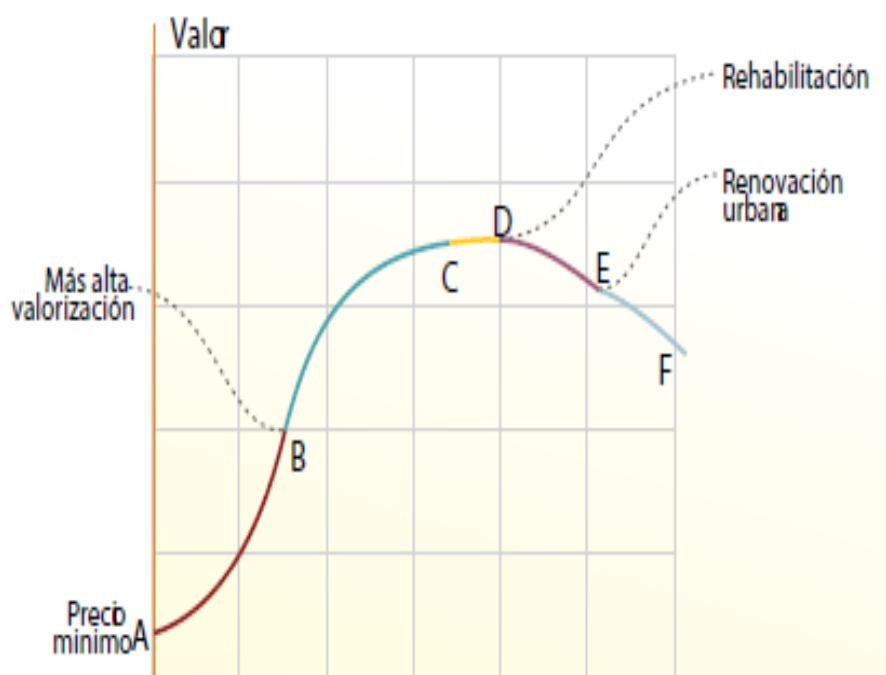


Figura 3 - Plusvalía estructural del suelo

Fuente: Borrero, 2013

Desde el punto C en adelante, el suelo de la zona está totalmente edificado y ya se ha consolidado el barrio. En aquellos lugares con mejor localización se empieza a realizar la rehabilitación o re desarrollo, y la curva de valor del suelo se incrementa otra vez. Son zonas donde se construyen edificios de apartamentos y se transforman grandes viviendas en locales comerciales o en oficinas.

En ciertas zonas donde la normativa no acepta la rehabilitación puede empezar a deteriorarse y el valor del suelo baja; y es el momento en que el Estado debe actuar para renovar (punto E). El Estado en el punto D de la curva puede decidir entre la rehabilitación (cambio de norma, aumento de

altura, densidades y cambio de usos) o la renovación, representada en el punto E. (Borrero Oscar, 2013).

Todo el proceso antes explicado se le conoce como comportamiento estructural del suelo o plusvalía estructural originada en el crecimiento de la ciudad. Este crecimiento de la ciudad está vinculado a los ciclos macro económicos<sup>20</sup>. En la fase de prosperidad de un ciclo se ve de inmediato su efecto sobre los bienes inmuebles. (Borrero Oscar, 2013).

En resumen, hay básicamente 3 procesos a partir de los cuales se genera plusvalía. La primera y más común es la recalificación de suelo rural a suelo urbano, esto implica la extensión de la mancha urbana. La segunda es mediante el cambio en los parámetros urbanos de un terreno. Por ejemplo: mayor edificabilidad o cambio a un uso del suelo más lucrativo. La tercera manera es mediante la construcción de infraestructura que valoriza las propiedades cercanas. Por ejemplo: La construcción de una carretera o de un sistema de transporte masivo aumentan el valor original de las propiedades en un radio de acción determinado.

### **3.4. Instrumentos de Gestión de Suelo**

En los acápites anteriores se ha expuesto la importancia del suelo urbano como soporte físico para el desarrollo de las ciudades. Una

---

<sup>20</sup> Periodos que se repiten una y otra vez, con fases de recesión (el PNB baja) y de prosperidad (el PNB sube), cuyos efectos se sienten en todo el país, cuyas fases son auge, contracción, recesión, depresión, recuperación, y expansión.

estrategia para lograr que este desarrollo sea sustentable es la aplicación de los instrumentos de gestión urbana que intervienen directamente en la configuración y ordenamiento del territorio puesto que facilitan la interacción entre las autoridades urbanísticas y los propietarios de la tierra, asegurando además que los procesos de apropiación de los espacios y su uso cumplan con objetivos socioeconómicos que cumplan con sus responsabilidades con la colectividad.

La ciudad es un espacio socialmente construido donde se realizan actividades de producción y consumo en donde intervienen muy diversos agentes sociales; en función de su capacidad dirigen sus esfuerzos individuales o colectivos y participan en acciones o negociaciones que resultan en expresiones espaciales que determinan el modelo de desarrollo de ciudad.

Para intervenir en el modelo de desarrollo que hasta ahora hemos aplicado en las ciudades panameñas es imprescindible aplicar nuevas estrategias, concretamente, instrumentos de gestión que permitan nuevas formas de intervención sobre el territorio para que sean el soporte estructural de un nuevo modelo territorial más justo y solidario, dejando atrás formas de intervención del urbanismo tradicional que no ha sido capaces de solucionar la multiplicidad de conflictos existentes en las ciudades panameñas.

Con el propósito de ampliar la comprensión sobre el instrumento de recuperación / movilización de plusvalías es preciso enmarcarlo dentro de la variedad de instrumentos de gestión de la tierra urbana existentes. Los instrumentos de gestión se pueden clasificar en cinco diferentes categorías. Instrumentos de planificación; instrumentos de promoción y desarrollo; instrumentos de financiamiento; instrumentos de redistribución de costos y beneficios; e, instrumentos de participación ciudadana (Reese, 2003).

a). Instrumentos de planificación

Los instrumentos formales de planificación desarrollan las políticas generales de desarrollo territorial nacional o municipal, tales como:

- ✓ Planes de desarrollo Urbano,
- ✓ Planes de desarrollo Nacional,
- ✓ Plan regional,
- ✓ Plan Local
- ✓ Plan Parcial
- ✓ Normas de regulación (urbanizaciones, de usos de suelo).

b). Instrumentos de promoción y desarrollo

Son instrumentos que se orientan a impulsar la ejecución de proyectos o servicios urbanos a través de facilitar la colaboración entre distintos agentes urbanos. Existe una amplia diversidad.

- ✓ Los Convenios urbanísticos

- ✓ Consorcios de urbanización Social
- ✓ Corporaciones o empresas publicas
- ✓ Sociedad de Economía mixta
- ✓ Banco de tierras de gobierno local
- ✓ Expropiación
- ✓ Premios incentivos
- ✓ Zonas especiales de Interés Social (ZEIS)

c). Instrumentos de Financiamiento

Su objetivo es encontrar recursos para pagar las obras y los servicios que emprenda el gobierno central o el gobierno local; existen una amplia variedad.

- ✓ Fondo de Desarrollo urbano (proviene del municipio, cuotas, multas, donaciones/ Financia compra, expropiación tierras, ejecución de planes, regularización de lotes, sociales, mejoramiento barrial ejecución de redes de infraestructura, creación de espacios verdes y recreativas, u otros.
- ✓ Banco social de microcrédito (otorga préstamos a familias excluidas de la banca formal, con garantía solidaria, mancomunada e indivisible).
- ✓ Banco de materiales
- ✓ Contribución por valorización
- ✓ Participación en plusvalías



✓ Impuesto Predial

d). Instrumentos de redistribución de costos y beneficios

Estos instrumentos parten del hecho de que las acciones urbanísticas que determinan el uso del espacio urbano permitiendo su aprovechamiento producen beneficios que le dan derecho al Municipio a recibir parte de las rentas diferenciales del suelo generadas por la acción urbanística.

Esta participación en las rentas debe ser usada por el Municipio a acciones y proyectos orientados a distribuir y financiar equitativamente los costos del desarrollo urbano, mejorar el espacio público e incrementar la calidad urbana y ambiental de la ciudad. Varios son los hechos que generan la participación (LUNGO y ROLNIK, 1998).

Decisiones administrativas que autoricen el inmueble a un uso más rentable o mayor aprovechamiento de las parcelas (coeficiente de edificabilidad. Por ejem. Coeficiente edific. 1.5. el Área edificable será la superficie del terreno X el coeficiente de edific.). La incorporación como área urbana lo que era área rural. También puede ser la modificación del uso de suelo o zonificación. O bien, la autorización de mayor aprovechamiento de parcela (elevar la tasa de ocupación (por ejemplo, hasta el 60% de la superficie del lote) o el índice de aprovechamiento (número de metros cuadrados de edificación permitidos por cada metro cuadrado del lote) o

ambos. Entre los instrumentos de redistribución de costos y beneficios están:

- ✓ El Suelo creado y las transferencias del derecho de construcción, cuyos objetivos son: en primer lugar, permitir una mayor capacidad constructiva en algunos predios, contra pago de una cuantía de dinero, a ser utilizada para fines previamente establecidos. Y, en segundo lugar, constituir un fondo para programas que el municipio necesita financiar.
- ✓ Las Zonas Especiales de Desarrollo Prioritario - Impuesto progresivo a la tierra y/o edificios vacantes. Para cumplir la función social de la propiedad se les aplica reparcelamiento (subdivisión para su adjudicación, venta o arrendamiento) a los baldíos o con edificación derruida o paralizada, y el municipio establece plazos para urbanizar y/o edificar. Se aplica una sobre tasa o impuesto que contribuya a minimizar el uso especulativo del suelo urbano.

Esto permite, por una parte, distribuir de manera justa los costos y beneficios de las inversiones públicas estableciendo el límite entre derecho de la propiedad del suelo y el derecho a construir. Y, por otra parte, controlar la extensión indefinida de la ciudad tendiendo a una ciudad compacta y compleja en la medida que incentiva a la ocupación de terrenos no construidos o subutilizados.

e). Instrumentos de participación ciudadana

Estos instrumentos permiten impulsar procesos organizados y sistemáticos para garantizar a la comunidad la posibilidad de emitir opiniones, sugerencias o propuestas en forma individual y colectiva y a la obligatoriedad de los organismos municipales involucrados de responder a las inquietudes planteadas. Existen varios, pueden ser:

- ✓ Consejos de Desarrollo Urbano o similares
- ✓ Audiencias Públicas
- ✓ Normas para garantizar acceso a información urbanística y ambiental
- ✓ Presupuesto participativo

### **3.5 Selección de Instrumentos de Gestión**

#### **Mobilización/recuperación de plusvalías**

En años recientes la recuperación de plusvalías del suelo ha cobrado mayor popularidad entre los responsables de las finanzas municipales debido al siempre escaso presupuesto municipal necesario para financiar nueva infraestructura o darle mantenimiento a la actual.

Como se vio en la sección anterior las definiciones de plusvalía están vinculadas a un principio ético. El aumento del precio del suelo redundará en un beneficio privado que se origina en un proceso colectivo que es la urbanización. Es decir que el patrimonio privado va creciendo impulsado

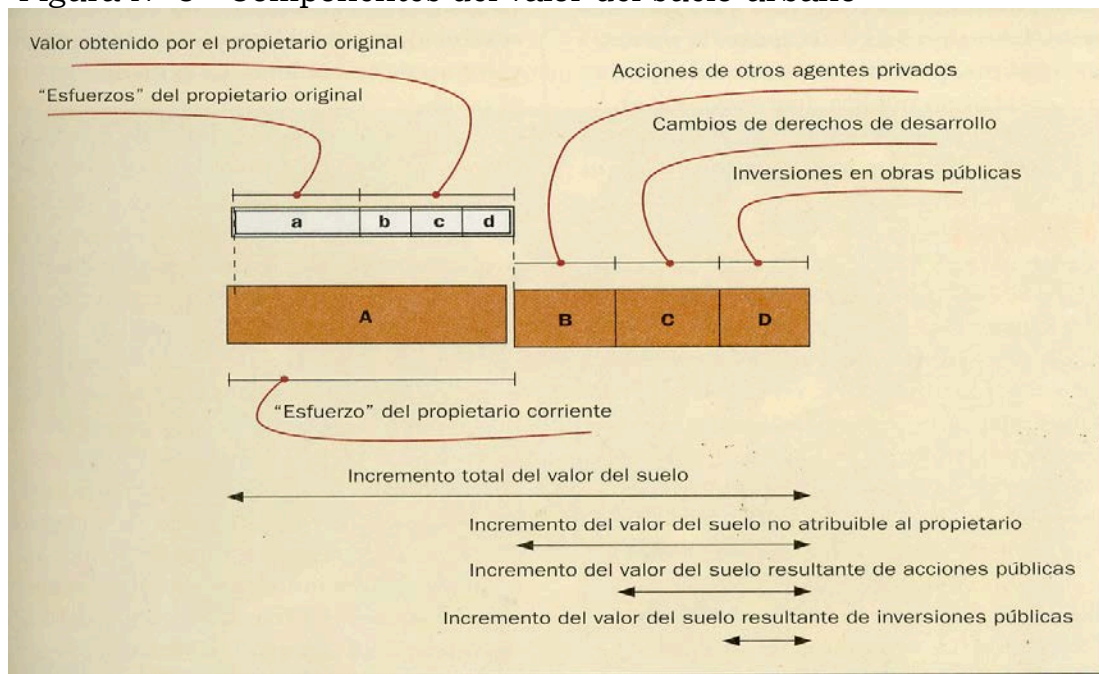
por la fuerza integral de la sociedad sin que el propietario haga esfuerzo alguno.

Para equilibrar esto el Estado representando a la colectividad toma parte de ese beneficio para revertirlo en la comunidad, a lo que se llama recuperación de plusvalías. En situaciones en que los aumentos del precio son absorbidos únicamente por el propietario del suelo se generan inequidades; ya que el suelo es el soporte físico fundamental para la construcción de vivienda, infraestructura básica, servicios y equipamiento urbano.

Así el término recuperación de plusvalías significa movilizar para beneficio de la colectividad una parte o la totalidad del aumento del valor del suelo- es decir las plusvalías- que se producen por acciones ajenas al dueño del terreno (ver figura N°3 componentes del valor del suelo urbano).

Las acciones que toman los Estados para recuperar las plusvalías están dirigidas fundamentalmente a las ganancias producidas por las inversiones públicas, asociada al crecimiento de actividades productivas - comerciales, industriales recreativas o residenciales; o por el crecimiento de la comunidad-; o por procesos administrativos que conllevan cambio de normas -cambios de suelo de suelo, aumento de densidades-.

Figura N° 3 Componentes del valor del suelo urbano



Fuente: Smolka, Implementación de la recuperación de plusvalías e América Latina, 2013.

Consecuentemente, los cambios en el valor del suelo se deben con frecuencia a factores que no están relacionados con el esfuerzo del propietario; y la acción del Estado se basa en recuperar esos incrementos en el valor del suelo para obtener financiamiento para invertir en la gestión del territorio. La premisa que sustenta estas acciones es que los beneficios obtenidos por los titulares del terreno deberían ser compartidos más justamente, y que ninguna persona puede acumular riquezas que no sea como resultado de su propio esfuerzo, conocido como "enriquecimiento sin justa causa" (Rabello 2017).

Generalmente los instrumentos de recuperación de plusvalías se los clasifica como impuestos, contribuciones, tasas, exacciones (aportes urbanísticos) y cargos regulatorios. Algunos no entran en esta clasificación. Este es el caso, por ejemplo, de la Participación en Plusvalías de Colombia que puede ser usado como mecanismo de contribución de mejoras para recuperar el costo de las inversiones públicas, o como aportación urbanística para recuperar el aumento de valor por los cambios que haga la autoridad urbanística en las regulaciones de zonificación y aprovechamiento.

En los casos en que aplican exacciones, en los que el hecho generador es la aplicación flexible de las normas de uso del suelo, la compensación frecuentemente se ejecuta a través de obras públicas que faciliten la aplicación de los nuevos usos (Smolka, 2013).

Para recuperar las plusvalías se aplica un impuesto o arancel diseñado para devolver a la comunidad algo o todo el valor agregado al suelo por las acciones de la comunidad. Su aplicación es particularmente atractiva cuando las inversiones públicas en caminos, suministro de agua, saneamiento o servicios locales, como el alumbrado público— aumentan los valores de la propiedad.

La aplicación de la movilización o recuperación de plusvalías está vinculada a la reglamentación del país. Veamos unos ejemplos de países vecinos. Por ejemplo, en Bogotá-Colombia se le llama Participación en

plusvalías y es definida como “una obligación tributaria, mediante la cual parte de ese beneficio representado en el incremento del valor del suelo, es trasladado a la administración municipal como representante de la comunidad para que se invierta en su bienestar”.

En el caso de la modificación de la norma, se declaran como hechos generadores<sup>21</sup>, la inclusión de suelo rural o expansión urbana a suelo urbano; la definición o modificación de la norma relativa al uso del suelo; el permiso para un mayor aprovechamiento del suelo en edificación que puede ser incrementando el índice de ocupación o el índice de construcción, o uno y otro a la vez<sup>22</sup> (Secretaría de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá).

El cálculo del efecto plusvalía se realiza mediante dos avalúos; uno con la situación anterior y otro con la nueva norma. Se calcula la diferencia entre los dos, definiendo si hubo incremento o no en el valor del suelo. Lo anterior de acuerdo con la ley 388 de 1997.

Por otra parte, en Ecuador existe La Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de la Tierra y Fijación de Tributos (conocida como Ley sobre plusvalía, vigente desde el 30 de diciembre de 2016, y ahora en estudio sobre su modificación).

---

<sup>21</sup> Según el Decreto Distrital 352 de 2008

<sup>22</sup> La norma incluye obras públicas (macroproyectos) integradas a un Plan de Ordenamiento Territorial y/o instrumentos que lo desarrollen donde no se haya utilizado la valorización para su financiación.

La ley crea un impuesto del valor especulativo del suelo, que es del 75%. Este tributo se aplica a la ganancia extra que genere la segunda venta de inmuebles y terrenos. El impuesto se cobrará luego de reconocer al propietario una ganancia ordinaria que incluye el valor del inmueble en escrituras, tasas y gastos por mejoras, y una tasa de interés equivalente a tener el dinero en el banco. También se deduce un equivalente a 24 salarios básicos, que suman USD 8 784. (El Comercio, 2017)

#### **b). Los instrumentos de gestión de suelo en Panamá**

**Instrumentos de planificación.** En Panamá, La ley 6 de 2006 Ley No. 6 del 01 de febrero de 2006 Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, contempla diferentes herramientas técnicas y jurídicas que tienen el propósito de facilitar la gestión del suelo para ejecutar acciones urbanísticas contempladas en la fase de planeamiento.

Antes de proseguir es necesario aclarar que por gestión de suelo se comprende “el conjunto de intervenciones de las entidades del sector público sobre el mercado de la tierra, tendientes a corregir lo que podría conducir a evoluciones socialmente inaceptables, ineficientes en materia económica y ecológicamente peligrosas, dada la naturaleza económica de la tierra y, de manera aún más simple, todas las acciones tendientes a asignar una utilización a los terrenos” (Maldonado, M. Instrumentos de gestión de suelo).



En el capítulo II de la mencionada Ley 6 de 2006, el artículo N°4 indica “El ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se regulará de acuerdo con las leyes, los reglamentos y las acciones urbanísticas, las políticas nacionales y un sistema jerarquizado de planes”. Se prevé un periodo de vigencia de 10 años para los planes con una revisión obligatoria a los 5 años”.

El alcance de cada plan es descrito en el artículo N ° 5: *Plan local*. Instrumento de planificación de alcance municipal para el logro de un desarrollo equilibrado de su territorio, en concordancia con los planes nacionales y regionales.

*Plan nacional*. Instrumento de planificación que determina las grandes directrices de ordenamiento territorial, en coordinación con la planificación económica y social para mayor bienestar de la población.

*Plan parcial*. Instrumento de planificación detallado, cuyo objetivo principal es el ordenamiento, la creación, la defensa o el mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zonas de interés turístico o paisajístico, los asentamientos informales, las áreas de urbanización progresiva o cualquiera otra área cuyas condiciones específicas ameriten un tratamiento separado dentro del plan de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano local.

*Plan regional.* Instrumento de planificación mediante el cual se registrará el desarrollo físico, ambiental, social y económico de un espacio definido como región por el Ministerio de Vivienda”.

La ley asimismo aclara cuales son objetivos de estos planes en el artículo N°12.

“1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo de suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales de la nación panameña.

2. El diseño y la adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación, que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones, por sector, que afecten la estructura del territorio.

3. Los programas y proyectos que concretan los objetivos a que se refieren los numerales 1 y 2, atenderán las condiciones de diversidad étnica y cultural, y reconocerán igualmente el pluralismo. De la misma manera, incorporarán los instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial, a fin de optimizar la utilización de los recursos naturales y humanos para el

logro de condiciones de vida digna para la población actual y las generaciones futuras."

En el artículo N°5 se describen las posibilidades de regulación de la morfología urbana que tienen los municipios. Estos incluyen la Acción urbanística que es el procedimiento de parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, que deben ser ejecutadas enmarcadas en lo que indica el plan local y las normas urbanísticas. O el denominado Desarrollo diferido que señala cuales son las áreas hacia las que la ciudad se puede expandir –según lo defina el plan- con base a condiciones morfológicas convenientes y que no contienen infraestructura física ni social. O las zonas definidas por la autoridad como de Desarrollo prioritario y que se identifica en los planes y que, si tienen infraestructura básica y condiciones morfológicas apropiadas, aptas para el desarrollo inmediato.

Otros instrumentos de gestión de suelo están descritos en el artículo N°5 que define a los Instrumentos de planificación como programas de actuaciones y proyectos urbanos y los incluye entre las diversas formas en que los municipios pueden intervenir en la ordenación del territorio. *"...Estos, junto con otros instrumentos como los de promoción y desarrollo, de financiamiento, de redistribución de costos y beneficios de la urbanización y de participación ciudadana, apoyan el proceso de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano".*

**Instrumentos de promoción y desarrollo.** El Art 34 de la Ley 6 de 2006 hace referencia uno de los instrumentos de promoción y desarrollo; y dice

“Las autoridades urbanísticas, a través de los planes, podrán constituir reservas públicas de suelos urbanos, con el fin de promover el desarrollo ordenado de los centros urbanos, y de facilitar y orientar otros nuevos, así como de atender la expansión urbana y la provisión del equipamiento y la infraestructura. A tal efecto, dichas autoridades constituirán reservas públicas de suelos, ya sea de terrenos baldíos, ejidos o propios, o mediante su adquisición por los métodos establecidos por la ley”.

Es importante tener claro que existen un sinnúmero de instrumentos de promoción y desarrollo que el gobierno local podría operacionalizar, tal como lo determina el artículo N°5.

**Instrumentos de financiamiento.** Se define como un instrumento cuyo propósito es recuperar el costo de la obra más un pequeño porcentaje de costos de administración, a través de cobrarle a los beneficiados una contribución proporcional al incremento de valor causado por la obra en cuestión (Reese, 2005).

En la normativa panameña existe la Contribución por valorización y esta descrita en el capítulo XI del Régimen Urbano de la Propiedad. El

artículo 31 dice: “La propiedad queda sujeta a las contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas en materia urbanística, así como a los reglamentos, a los planes y a las normas complementarias que dicten las autoridades urbanísticas competentes”.

Este instrumento, sin embargo, no es reciente, como se podría suponer, por el contrario se estableció en la Ley 94 de 1973, que establece:

Artículo I: “Créase un gravamen real que afectará a los bienes inmuebles cualquiera que sea su propietario o poseedor, el cual se denominará Contribución de Mejoras por Valorización y se destinará a costear, en todo o en parte, las obras de qué trata el artículo siguiente. En lo sucesivo las referencias al mencionado gravamen se harán mediante la frase, la Contribución por Valorización. Del pago de la Contribución por Valorización.

Del pago de la Contribución por Valorización, a que se refiere el presente artículo, responderá siempre el inmueble sobre el que recaiga, a pesar de que cambie total o parcialmente de dueño después de haberse producido dicha Contribución”.

Artículo 2. “La Contribución por Valorización recaerá sobre las propiedades inmuebles que se benefician con y por la ejecución de obras de interés público construidas

por la Nación, los municipios, las entidades descentralizadas o las empresas privadas, entre las que se encuentran: construcción, conservación, apertura, ensanche, pavimentación y rectificación de avenidas, calles, aceras y carreteras, construcción, reconstrucción o mejoramiento de plazas públicas, limpieza y canalización de quebradas y ríos, construcción de obras de desagüe pluvial, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras, construcción de obras de riego y construcción de obras de renovación o rehabilitación urbana.”

Artículo 3: “Los fondos que forman la Contribución por Valorización se reinvertirán exclusivamente en las obras que motiven el gravamen”.

Reglamentando lo establecido en la Ley 6, el art. 19 del Decreto 23 en el capítulo VII del Régimen Urbano de la Propiedad, dice:

“Las Autoridades Urbanísticas, establecerán las contribuciones, restricciones y obligaciones a la que será sometida la propiedad de acuerdo a los Planes Nacionales, Regionales y Locales... previa consulta ciudadana...Mediante un instrumento de gestión las autoridades urbanísticas podrán establecer las obligaciones

a las cuales serán sometidas las propiedades tales como: valorización, tasas, otros instrumentos regulatorios, expropiación, utilidad pública o social, afectación o extensión de dominio u otras necesarias para el cumplimiento de la Ley”.

En esta categoría Panamá también ha incluido en sus normas el impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Se lo define como un mecanismo de transferencia de dinero desde una persona natural o jurídica privada hacia el sector público. Esta descrito en las leyes y el Estado la exige coactivamente sin contraprestación directa. Existen impuesto directos e indirectos, los primeros son generalmente personales y recaen sobre una renta o patrimonio.

Un ejemplo de impuesto indirecto es el establecido sobre los bienes o servicios debido a su consumo o utilización (conocidos como Impuesto al Valor añadido IVA).

Los impuestos directos recaen sobre sobre los salarios, por ejemplo, las cotizaciones al Seguro Social. Otro ejemplo de estos son los que recaen sobre la renta de las personas o gravan los beneficios obtenidos de las sociedades. A esta categoría también pertenece el impuesto sobre Bienes Inmuebles (Adjuntament de Leida, 2005).

El impuesto sobre Bienes Inmuebles grava la titularidad y los derechos reales que el titular tiene sobre cualquier bien inmueble de naturaleza rural o urbana.

El cobro de este impuesto puede tener alguno de los siguientes objetivos: el financiamiento público, la redistribución económica, la inducción de conductas y/o la recuperación de plusvalías. El propósito fundamental es contribuir al gasto público y está constituido por la base, la tarifa y los descuentos.

En Panamá esta descrito en el artículo 766 de Código Fiscal; y establece que se aplica al valor del terreno y todas las mejoras registradas. Se establece según el valor de la propiedad.

#### **CUADRO II CÓDIGO FISCAL APLICACIÓN DEL ART.766**

Tarifa progresiva combinada regular		Tarifa progresiva combinada alternativa	
\$0-\$30,000	0%	\$0-\$30,000	0%
\$30,000-\$50,000	1.75%	\$30,000-\$100,000	0.75%
\$50,000-\$75,000	1.95%	\$100,000 en adelante	1%
\$75,000 en adelante	2.10%		



Los primeros \$30,000 USD están exentos. Entre \$30,000 hasta \$50,000 tienen una tasa de 1.75%. Entre \$50,000 y \$75,000 tienen una tasa de 1.95%; y todo lo que está sobre \$75,000 tiene una tasa de 2.1%.

Existe también la tasa de Impuesto Alternativo Progresivo para Bienes Raíces que se aplica a propiedades que están a paz y salvo con el fisco; para aplicarla el titular del bien deben presentar una declaración jurada de un nuevo valor basado en una compañía de tasación certificada.

Esta tasa es de 0% hasta \$30,000 por el valor del terreno y las mejoras; y 0.75% entre \$30,000 hasta \$100,000; y de 1% desde \$100,000 en adelante.

**Instrumentos de participación ciudadana.** Los instrumentos de participación ciudadana están mencionados en el Artículo 35 de la Ley 6. “Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, quedan obligadas a permitir su participación ...promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos...”.

También se aclara que se hará según determina la Ley 6 de Acceso a la información de 2002 de participación ciudadana que está reglamentado en el Decreto Ejecutivo No. 23 de 2007, Capítulo VIII, que dice en su

Artículo 21: “.la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes,

usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general, en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, se adoptan los mecanismos de participación ciudadana mediante las modalidades, de conformidad con los numerales 1, 2, 3, 4, y su párrafo, del artículo 25 de la Ley 6 del 22 de Enero del 2002”.

En efecto, la ley regula la participación ciudadana en dos artículos el 24 y el 25. El artículo 24 indica que las autoridades están obligadas a posibilitar la participación de los ciudadanos en todas las circunstancias que puedan alterar los intereses y derechos de los ciudadanos tales como la edificación de ‘infraestructuras, la definición de tasas de valorización zonificación, y fijación de tarifas y tasas por servicios.

Las formas de participación de los ciudadanos se establecen en el artículo 25: la consulta pública; la Audiencia pública; la participación en foros o talleres y la participación directa en instancias institucionales.

Los ciudadanos tienen la posibilidad de recibir información sobre un tema en particular en los procesos de Consulta pública; en ello además pueden opinar y ofrecer sugerencias sobre el tema tratado. La Audiencia es similar a la consulta excepto porque las opiniones deben presentarse personalmente ante la autoridad vinculado al tema de la consulta.

En la celebración de foros se invita de forma selectiva a aquellos actores sociales que pudiesen ser afectados por las acciones de la autoridad urbanística. El propósito es ofrecer datos e información sobre el tema e impulsar la consecución de un consenso al tiempo que disminuir el surgimiento de conflictos. Y la participación directa se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos que representan a la sociedad civil en las instituciones públicas puedan ofrecer su opinión y tomar decisiones sobre un tema en concreto.

### **c) Zona seleccionada**

#### **Corregimiento de Calidonia**

Calidonia es un corregimiento del distrito de Panamá, localizado en la zona central de la ciudad de Panamá, ocupa 160 hectáreas y esta adyacente al Casco antiguo y al área bancaria, con un frente hacia el Océano Pacífico. Entre los barrios que la conforman: San Miguel, Perejil, Santo Tomas, La Exposición y el Maraón, los más representativos son los dos últimos.

La Exposición es conocido por su estructura urbana regular y una amplia plaza en el centro, manzanas grandes, calles anchas y arboladas y por haber haberse constituido en el único gran ensanche de la ciudad estimulado por el Estado inspirado en las ciudades coloniales hispánicas. El barrio fue resultado del proyecto impulsado por el presidente Belisario Porras con el objetivo de servir a la Exposición Nacional de Panamá de

1916. Por ese motivo se erigieron 6 edificios patrimoniales. Conformado por 14 manzanas con una estructura urbana octogonal y donde destacan sus espacios públicos y sus plazas.

Y, el Maraón se le conoce por haber sido hogar de los barrios obreros que albergaron a los trabajadores del Canal de Panamá y que se mantuvieron densamente poblados por varias décadas (Tejeira, 2007). Junto con los barrios de Calidonia, San Miguel y Perejil.

**Figura N   4 Los Barrios del Corregimiento de Calidonia**



Fuente: Daniel González, Diario La Prensa

Desde su fundación el 29 de abril de 1915, el corregimiento se fue consolidando con características únicas en la Ciudad de Panamá,

destacándose por concentrar edificios de patrimonio histórico y cívico, acoger varias instituciones gubernamentales y espacios públicos relevantes.

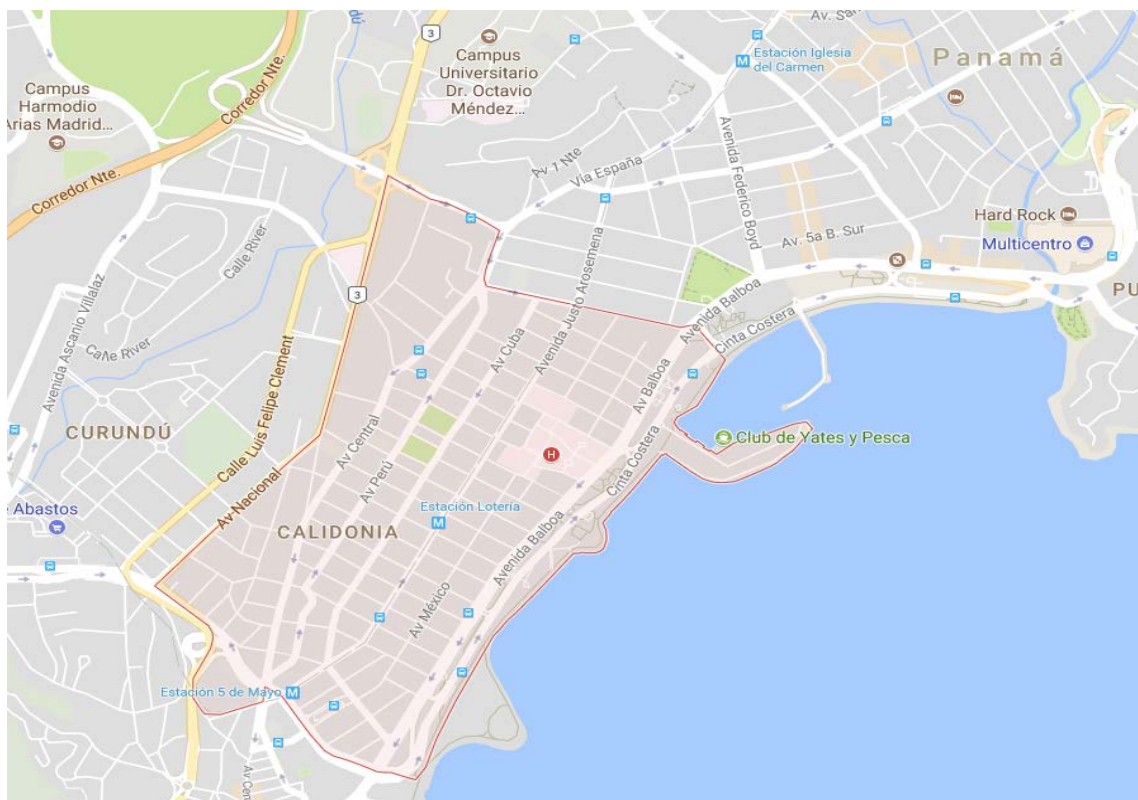
A partir de la construcción de la Cinta Costera I en el año 2007<sup>23</sup>, y la siguiente fase cinta Costera II, se valorizó significativamente todo el frente del mar y se iniciaron paulatinamente procesos de regeneración urbana en La Exposición.

Así, las propiedades dedicadas a vivienda de clase media alta y de lujo fueron favorecidas por la valorización del sector. Los espacios públicos y las nuevas vías urbanas que los planificadores y administradores, del gobierno de turno, afirman estar dirigidos únicamente a favorecer la vialidad de la ciudad, en realidad beneficiaron a los dueños de las propiedades circundantes. Por ejemplo, desde el anuncio de la construcción del proyecto Cinta Costera I, se generó una valorización del área; aumentaron los proyectos de construcción, particularmente dirigidos a grupos de altos ingresos y se incrementaron los precios de venta de los inmuebles residenciales. Propiedades que en el año 2000 se vendían a \$200 m<sup>2</sup>; en el año 2007, luego de anunciada la construcción de la Cinta Costera, llegaron hasta \$5,000 por m<sup>2</sup>.

---

<sup>23</sup> El proyecto Cinta Costera y nueva vialidad incluyó infraestructura de saneamiento. Se extiende por 26 hectáreas ganadas al mar, y va desde Punta Paitilla hasta el Marañón. Tiene cuatro carriles vehiculares en dirección hacia el Corredor Sur, y seis carriles de la Avenida Balboa quedan como acceso a la ciudad. Además de 8 canchas y parques recreativos. La construcción inició en agosto de 2007 y fue inaugurado en junio de 2009.

**Figura N° 5 Corregimiento de Calidonia**



Fuente: Google Earth.

Esa dinámica inmobiliaria continuó con la extensión de la Cinta costera la fase II<sup>24</sup>, potenciando la construcción de edificios de alta densidad en las zonas periféricas, particularmente en las áreas con frente al mar, lo que ha tenido diversas consecuencias. Una de ellas es que ha acelerado la pérdida de población del corregimiento -fenómeno en evolución desde la década de los años 70-, cuando acogía a una población de 145 mil habitantes hasta llegar a menos de 20 mil habitantes en el año

<sup>24</sup> Esta fase va desde el Mercado del Marisco y termina en el muelle fiscal, tiene una extensión de unos 600 metros donde hay estacionamientos soterrados, canchas de juegos, un muelle multipropósito, cuatro vías, ciclovía y espacios para pequeños comerciantes.

2010, según el más reciente censo de población del país (Alcaldía de Panamá, 2015). Este proceso de éxodo de la población provocó la pérdida de cohesión social, el deterioro paulatino del corregimiento y el aumento de las condiciones de inseguridad.

Este despoblamiento se ha acentuado recientemente profundizado la segregación espacial y residencial lo que está vinculado directamente a que toda acción de las inmobiliarias está orientada a usos de suelo que garanticen la máxima ganancia posible.

El aumento del valor del suelo, sin propuestas o iniciativas que impulsen las inversiones ha promovido el abandono de edificios reduciendo la oferta de vivienda para los sectores populares, y provocado la existencia de al menos un 20% de propiedades baldías- según informes del Banco mundial (Alcaldía de Panamá, Banco Mundial 2015).

No obstante, las singulares características del corregimiento –su localización estratégica en el centro de la ciudad, su vecindad a zonas importantes como el Área bancaria, el Casco Antiguo, la áreas revertidas, las múltiples facilidades para la movilidad a través de la línea 1 del Metro- sumadas a las bondades sobresalientes del barrio de La Exposición con su diseño a escala humana, la amplitud de sus calles, sus bulevares arbolados, la existencia de patrimonio histórico y arquitectónico, su relación con el frente marino, y las más recientes inversiones del gobierno local en la mejora de espacio público – como el Parque Francisco Arias

Paredes con estacionamientos soterrados<sup>25</sup> y la construcción de aceras, mantiene expectantes los intereses inmobiliarios en la zona<sup>26</sup>.

Se prevé que el corregimiento seguirá sufriendo grandes presiones inmobiliarias que podrían concretarse en la construcción de edificios de gran altura, perdiéndose las cualidades de los barrios, y ejerciendo presión sobre las infraestructuras hasta llegar a niveles de intensidad que impedirían lograr un crecimiento sostenible económico, social y ambiental de la zona.

En este marco de ideas, la propuesta se centra en las posibilidades que ofrece a la Alcaldía de Panamá el marco legal existente relativo al ordenamiento territorial para que impulse instrumentos normativos que conlleven una visión integral que aseguren el buen desarrollo del corregimiento.

La calidad del espacio urbano del corregimiento, su estructura urbana bien definida, la relación entre las formas de los edificios circundantes, la continuidad de su trama, la variedad del contorno envolvente, su vitalidad

---

<sup>25</sup> Según información de The Group, el parque Francisco Arias Paredes, con estacionamientos subterráneos, representará 13.3 millones de dólares y las mejoras al Mercado del Marisco alcanzarán los 3.9 millones de dólares.

<sup>26</sup> El diario Capital Financiero, para Julio de 2017, la Inversión de la Alcaldía de Panamá fue de más de 90 millones, en Calidonia, Bella Vista, Santa Ana, vía Ecuador, Plaza Porras y Plaza 5 de Mayo, con obras tales como soterramiento de cables, arborización, construcción de aceras, instalación de mobiliario urbano, iluminación de las calles, rehabilitación de drenajes, instalación de basureros y otros trabajos, por el orden de los \$90 millones. Esto incluye la renovación que se hace desde vía España y vía Porras, toda la Justo Arosemena hasta la Plaza 5 de mayo.



urbana hace de Calidonia un lugar con enorme potencial para aplicar instrumentos de Movilización/recuperación de plusvalías.

La concepción de la factibilidad de llevar adelante esta operación urbana parte de la existencia de tres condiciones imprescindibles e interrelacionadas.

La primera relativa a la necesidad urbana existente: de vivienda adecuada y accesible, espacios verdes, de movilidad, de saneamiento, etc. Así como de necesidades sociales, económicas y políticas expresadas en la promoción de empleo, de reactivación de la economía, de fomentar la socialización, etc.

La segunda condición es la del lucro, lograda a partir de la valorización del terreno y de la ganancia de empresas constructoras e inmobiliarias.

Y la tercera de la aspiración de integración, de calidad de vida y de imagen urbana expresada tanto por los ciudadanos residentes en el corregimiento<sup>27</sup> como por el gobierno local.

La suma de estas condiciones se materializa en las características del corregimiento de Calidonia y en la existencia de la voluntad política para actuar. Esto último se constituye en un elemento fundamental para la selección de esta zona y que parte del interés del gobierno local evidenciado en la propuesta del plan estratégico de revitalización de Calidonia, presentado en el año 2015.

---

<sup>27</sup> Según Encuesta de opinión de la Exposición realizada en línea por la Alcaldía de Panamá, febrero -junio 2015

“El objetivo general del proyecto es revitalizar de manera integral el sector de Calidonia en la ciudad de Panamá, aplicando instrumentos municipales de legislación, planificación y gestión para lograr el crecimiento urbano próspero y sostenible, de forma que promueva el desarrollo económico y socio cultural del área y la ciudad” (Alcaldía de Panamá, Banco Mundial, 2015: 8).

#### **d). Instrumentos**

El propósito general al presentar la aplicación de estos instrumentos apunta a desarrollar un espacio donde las aspiraciones de la ciudadanía, en especial de las clases populares sean cumplidas; a detener los mecanismos causantes de las desigualdades y de las exclusiones sociales existentes en el Distrito de Panamá.

Se parte de que Calidonia, además de poseer las condiciones iniciales para satisfacer necesidades de vivienda, espacios verdes y promover un desarrollo inclusivo; tiene una cualidad especialmente relevante en el marco del distrito -puede ofrecer un espacio urbano con múltiples experiencias sensoriales provenientes de la diversidad de usos, cualidad escasa en el contexto del distrito de Panamá.

En primer lugar, es necesario reiterar que el régimen jurídico panameño con la vigencia de la Ley 6 de 2006 determina a la función social de la propiedad como elemento constitutivo o esencial de la propiedad - al

igual que otros países como Colombia, Brasil y España- y no como un elemento externo a ella -como en la legislación francesa-.

Recordemos que el artículo N°3 dice: *“la formulación de políticas de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se fundamentará en el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular y en la distribución equitativa de obligaciones y de beneficios”*.

Esta función social de la propiedad integra un conjunto de responsabilidades que deberían cumplir en función del interés público.

A continuación, se exponen las formas, a través de la aplicación de instrumento de gestión que garantizarían que los propietarios de suelo urbano cumplan con las responsabilidades derivadas de la ya mencionada función social de la propiedad, y que mencionamos a continuación.

- 1.Desarrollar territorios en tiempos previstas
2. Ceder al suelo los elementos colectivos y generar soportes colectivos
3. Transferir a la colectividad por lo menos una porción de los incrementos de los precios de suelo producidos por la acción urbanística del Estado
4. Conservar los elementos de valor ambiental, histórico, arquitectónico o cultural
5. Aportar para la construcción de vivienda social.

En cuanto a cómo se concreta el principio de distribución de las cargas y beneficios, se puede garantizar a través de las siguientes formas:

1. Impuesto predial
2. Tarifas de servicios públicas
3. Contribución de valorización (o de mejoras)
4. Redistribución de las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado.

Además, es oportuno reiterar que el artículo N°3, consecuentemente, permite introducir en el sistema que regula las transacciones del mercado de la tierra figuras como las transferencias de derechos de desarrollo, gestión asociada terrenos, bancos de tierra y bienes inmuebles, zonas especiales de interés social (ZEIS) entre otras.

Y, el artículo N°5 posibilita la aplicación de instrumentos de gestión de suelo como los de promoción y desarrollo, de financiamiento, de redistribución de costos y beneficios de la urbanización y de participación ciudadana.

Asimismo, es pertinente recordar las atribuciones y competencias que tiene la Alcaldía de Panamá según la Ley 6 de 2006.

Diseñar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano con asesoría del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y en coordinación con otras entidades competentes.

Colaborar para que los planes de ordenamiento territorial nacionales y regionales se ejecuten de forma adecuada en los respectivos distritos.

Gestionar y ejecutar los planes locales de ordenamiento territorial.

Dictar acuerdos municipales en relación al ordenamiento territorial y urbanístico del distrito con sujeción a las leyes y planes nacionales y regionales.

Reglamentar la participación ciudadana en lo relacionado al ordenamiento territorial y lo establecido en la Ley 6.

Además, entre las atribuciones del Consejo Municipal, según lo establece el artículo N°17 de la ley 106 de 1973, está la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a nivel local. Ello implica aprobar las formas de operacionalizar los planes y viabilizar las actuaciones del alcalde cumpliendo así lo establecido en el artículo 45 en su acápite 9 la ley 106 de 1973.

Consecuentemente las competencias que tienen la Alcaldía de Panamá, se pueden aplicar de distintas formas. Pasaremos a aclararlas en la propuesta.

**a). Plan Parcial** El artículo N°4 de la ley 6 de 2006 establece entre los instrumentos de planificación la posibilidad de formular un Plan parcial para el corregimiento, que *“posibilita el ordenamiento de algún sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, ...o cualquiera otra área cuyas condiciones específicas ameriten un tratamiento separado dentro del plan de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano local.”*

Con base en su capacidad para proponer un Plan Parcial para el corregimiento de Calidonia la Alcaldía de Panamá podría impulsar instrumentos de planificación posibilitando así acciones de renovación, protección, reestructuración o consolidación del corregimiento.

El Plan parcial deberá orientar determinados usos, así como promover las propuestas colectivas. El caso de los usos, para potencializar la cualidad de diversidad de usos ya existente en el corregimiento, deberá establecerse la normativa para usos mixtos; limitar el índice de ocupación de las manzanas y definir la constructibilidad.

En relación a las edificaciones de uso residencial y edificaciones de usos mixtos; el uso residencial exclusivo se establecerá donde se considere adecuado preservar la normativa residencial; y el uso mixto donde sea conveniente impulsar la combinación de residencia y comercios (en planta baja), integrados con aceras espaciosas y sombreadas, atractivas para la movilidad peatonal, normas de diseño que impulsen la integración de los edificios a las aceras y con fachadas atractivas, rechazando las fachadas ciegas.

Es necesario aclarar que debe establecerse previamente en el Plan del Distrito (Plan Local), en el caso, por ejemplo, de vivienda accesible e inclusiva<sup>28</sup> el porcentaje de viviendas que deberán construirse.

---

<sup>28</sup> El plan distrital debe además determinar, precios, calidades de construcción y superficies mínimas)

### **b). Acción urbanística**

El artículo N°12 aclara que los gobiernos locales tienen la potestad de regular la morfología urbana a través de la *Acción urbanística que es el procedimiento de parcelación, urbanización y edificación de inmuebles...*<sup>29</sup>. Así el Municipio de Panamá podría a través de este instrumento viabilizar la transformación urbanística de Calidonia con mayor rapidez y menor gasto de recursos estatales; esto permite recalificar espacios deteriorados, asegurar la preservación de edificios y zonas patrimoniales, mejorar y mantener los espacios públicos, mejorar la movilidad peatonal e impulsar vivienda de interés social y vivienda inclusiva.

Para ello es esencial definir normas que limiten el porcentaje de ocupación de las manzanas y especificaciones de constructibilidad, altura máxima de los edificios y uso de las plantas bajas. Esas medidas permitirán que la Alcaldía puede usar otros instrumentos de gestión para asegurar que se cumpla la función social de la propiedad

Queremos resaltar que un aspecto al que se dirigen las operaciones urbanas es de satisfacer la necesidad de vivienda accesible e inclusiva. Entendida en los términos de que debe incluir seguridad jurídica en la tenencia; acceso a servicios básicos; y a bienes ambientales –tierra, agua y medio ambiente equilibrado-; precio accesible, compatibles con los ingresos; habitabilidad -tamaño mínimo y protección frente al clima y

---

<sup>29</sup> procedimiento de parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, que deben ser ejecutadas enmarcadas en lo que indica el plan local y las normas urbanísticas.

riesgos estructurales-; acceso preferente para población vulnerable; acceso a equipamiento -salud, educativo y transporte-; Adecuación cultural que viabilice la expresión cultural de sus habitantes. (Naciones Unidas Derechos Humanos, 2009).

La acción urbanística o convenio urbanístico es un instrumento que permite la asociación entre varios actores urbanos a través de acuerdos convenidos entre La Alcaldía y otras entidades del gobierno, así como con entidades privadas para confeccionar, objetivos, planes, proyectos y reglamentaciones.

Los convenios urbanísticos pueden ser de dos tipos según su contenido y finalidad. Aquellos dirigidos a modificar lo estipulado en la legislación urbanística; y aquellos orientados a la ejecución del planeamiento – que no afectan lo estipulado en la norma urbanística vigente, se limitan a la determinación de los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución, es decir no tienen como consecuencia ninguna alteración o excepción de lo normado.

El caso que se propone está orientado hacia el primer tipo: modificar lo estipulado para incluir nueva normativa. La modificación de los parámetros urbanísticos es imperativa de forma de posibilitar que el Gobierno Local capture y movilice las plusvalías que se generen por la ejecución de obras de interés público.



Asimismo, los convenios deben incluir especificaciones tales como cuales son los objetivos y las metas del convenio y los plazos para cumplirlos. Asimismo, debe aclararse a que se compromete cada parte, aclarando la forma y el tiempo.

El instrumento permite lograr transformaciones urbanísticas en determinadas partes del corregimiento con una mayor rapidez, por ejemplo, recalificar ambientes urbanos deteriorados como los sectores de Maraón y San Miguel.

Una de las estrategias para viabilizar las acciones, presentada en el Plan de renovación urbana de Calidonia por la Alcaldía de Panamá (2015) es la creación de un nuevo marco institucional – entidad autónoma llamada “Corporación de Desarrollo Urbano de Calidonia(CDUC)”. El establecimiento de la Acción Urbanística convendría a la Alcaldía ya que abre la posibilidad de dialogo y coordinación con otras instituciones gubernamentales (CDUC), como con el sector privado.

Podemos conjeturar por el nombre propuesto por la Alcaldía para la nueva entidad autónoma en el plan de renovación urbana para Calidonia (Corporación de Desarrollo Urbano de Calidonia CDUC) que se pretende crear es una Empresa Pública -que es un instrumento de promoción y desarrollo- que permitirá la gestión impulsada por entidades gubernamentales de diferente nivel jerárquico (entre ellos ministerios -

MEF y MIVIOT y varias direcciones de la Alcaldía) con el propósito de operacionalizar transformaciones urbanísticas en Calidonia.

Las corporaciones son entidades administrativas con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propio que pueden adjudicar contratos, enajenar bienes mediante concurso público y ser beneficiarias de expropiaciones en el polígono de intervención que se delimite como objeto de la ejecución del planeamiento y de gestión urbanística a desarrollar (Reese, 2011).

Para la aplicación de esta Acción Urbanística la Alcaldía de Panamá diseñaría el proyecto (o lo contrata a profesionales externos que deberán seguir las directrices dadas por la alcaldía), coordina la mejora y/o construcción de infraestructura, las formas de ocupación de las zonas objeto de la acción urbanística, y el sector privado aporta los recursos financieros para ejecutarlos-. Previamente se debe haber reservado suelo -propiedad del Estado y de la Alcaldía- una zona concreta que será vendida a la empresa privada. Los fondos resultantes deberán ser invertidos en la misma zona para construir o mejorar infraestructura, espacio público, equipamientos y vivienda accesible.

El objetivo es detener la especulación inmobiliaria e impulsar el uso de las zonas baldías y deterioradas del tejido urbano de Calidonia. Para ello, es absolutamente necesario la actualización de los datos catastrales de la zona, además de desarrollar en detalle las normas que regirán,

considerando siempre de que se pretende priorizar el interés público y la búsqueda del cumplimiento de la función social de la propiedad.

Premios de Incentivo. Asociado a la Acción Urbanística dirigida a la promoción de vivienda inclusiva en particular, también se puede incorporar Premios de Incentivo que es una forma de impulsar una mejor configuración del corregimiento con proyectos arquitectónicos y urbanísticas que incluyan propuestas generosas de espacio público y consideren el patrimonio histórico. El incentivo consiste en la excepción de pago de tasas municipales por un año.

Los instrumentos que se proponen a continuación son todos orientados a la recuperación de las plusvalías.

**c) Impuesto de Bienes Inmuebles progresivo a tierra vacante.** El propósito del impuesto predial progresivo es distribuir de forma justa los costos y beneficios de las obras financiadas con dinero público. Para ello separa los conceptos entre derecho de propiedad del suelo y derecho de construcción confrontando así la especulación inmobiliaria y promoviendo las actividades constructivas.

La existencia en el corregimiento de Calidonia de un número significativo de lotes baldíos con buenas condiciones físicas para el desarrollo y servidos por las infraestructuras urbanas están únicamente sirviendo a las ansias de valorización y de renta especulativa de sus

propietarios desperdiciando una infraestructura urbana construida para satisfacer las necesidades de la población.

El estudio elaborado en el 2015 en el corregimiento determinó un 20 % de zonas baldías. Se propone la aplicación de este impuesto con el propósito de evitar procesos especulativos intensos -como los que se dieron en el Área del Casco Antiguo.

Un impuesto más elevado es una herramienta que permitiría a la Alcaldía complementar las exigencias de utilizar la propiedad de acuerdo a los potenciales de edificación de las zonas de ocupación prioritarias. Así elimina y previene la subutilización y la especulación e induce la oferta del suelo con fines sociales; asimismo al asumir la facultad de expropiación, por ejemplo, en casos de no cumplir con las condiciones de los pagos o de edificación obligatorias, el municipio a través de su gestión posibilita la destinación y el cumplimiento de la función social del inmueble, destacándose así el carácter de justicia social de un impuesto predial más elevado al recuperar para la colectividad las inversiones y beneficios de la norma urbana.

El impuesto impulsa el uso del suelo y de hecho es un castigo fiscal para impedir que los propietarios lo mantengan sin uso o subutilizado. Esa sanción debe aplicarse cuando un propietario insiste en no utilizar su terreno y por tanto desperdicia las ventajas que ofrece la ciudad

Para promover la construcción sobre estos terrenos puede usarse el mecanismo llamado Edificación Compulsatoria que debe ser aplicado por la Alcaldía de Panamá para impedir que los terrenos continúen ociosos y en proceso de “engorde”. Este mecanismo debe establecer plazos para la construcción y todo aquel propietario que no los cumpla se le aplicará el impuesto predial progresivo y tendrá un nuevo plazo finalizado el cual si aún el terreno permanece baldío podrá ser expropiado por el Estado.

La existencia de estos lotes baldíos también puede ser vinculada a otros instrumentos como las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) Zonas Especiales de Desarrollo Prioritario, o la Gestión Asociada de Terrenos – conocidos también como urbanización consorciada-.

Las ZEIS son instrumentos que estimulan la construcción de vivienda de interés social. En el caso de Calidonia se orienta a recuperar las áreas de vivienda en condiciones de deterioro y precariedad al tiempo de asegurar la permanencia de las clases populares residiendo en el sector para promover la mixtura social.

De esta forma se busca incrementar la producción de viviendas de interés social, garantizando la recuperación de áreas de vivienda en condiciones precarias y la permanencia de la población residente local. Las ZEIS permitiría a la Alcaldía proponer un tratamiento legal y urbanístico específico acorde con la realidad del sector y de las poblaciones beneficiadas locales.

Y, en relación a la Gestión Asociada de Terrenos, es un instrumento que le permitiría a la Alcaldía impulsar la integración urbana en áreas amplias del corregimiento donde se puedan compensar obligaciones y beneficios, facilitando acuerdos con propietarios y promotores. Los propietarios de terrenos se unen para acordar un plan común para urbanizar (dotar de infraestructura, servicios, equipamientos áreas verdes y recreativas) y financiar el sector. Se designa el porcentaje de lotes destinados para la urbanización y luego se paga a los propietarios con la plusvalía lograda a través de los lotes urbanizados.

**d). Impuesto de Bienes Inmuebles por actualización del catastro en zonas específicas.**

En el corregimiento de Calidonia están las estaciones del Metro de Panamá: 5 de Mayo, Lotería y Santo Tomas. Ello abre la posibilidad de que el gobierno local pueda aplicar instrumentos para movilizar las plusvalías que se generan por la existencia de estas estaciones.

Varios estudios confirman el significativo efecto que tiene la capitalización del acceso a infraestructura y servicios urbanos en los precios de los bienes raíces. Smolka, muestra casos en América Latina que evidencian como la inversión en agua potable en varias ciudades como Curitiba, Brasilia y Recife, en Brasil, el valor del suelo aumentó en hasta 11 veces su costo original; así como otros que muestran los efectos de aumentar la densificación y cambiar de vivienda a edificios de 5 pisos en

Bogotá con lo que se incrementó el valor del suelo hasta en 100%. O la generación de plusvalías como resultado del acceso a transporte público con ejemplos como la valorización de 15 a 20% producida en un radio de 1 km de las estaciones del servicio de buses articulados Transmilenio (BID, 2017).

Se establece una tasa a los dueños de las propiedades seleccionadas. En el caso que nos ocupa para viabilizar su aplicación es necesario un análisis exhaustivo del radio de impacto de la existencia de las estaciones del Metro y su servicio<sup>30</sup>. Además de analizar la situación actual del catastro de tierras en el corregimiento, determinar los valores unitarios del suelo en las diferentes localizaciones y usos de suelo, de forma de poder determinar la plusvalía generada como resultado de la cercanía de las estaciones del Metro. Así, aquellas inmobiliarias que construyan en predios localizados en las zonas determinadas como beneficiadas por la cercanía de las estaciones deberán pagar el impuesto correspondiente.

#### **e). Coeficiente de aprovechamiento básico**

El coeficiente de aprovechamiento es un índice urbanístico que representa la relación entre el área construida y el área del terreno; así por ejemplo un coeficiente de 1 indica que el área construida es igual al área del terreno (Rolnik, 2014).

---

<sup>30</sup> Algunos expertos en Chile afirman que una estación del metro puede tener un impacto de hasta cinco cuadras alrededor (Martin, 2017).

Este instrumento establecería el derecho de construir en iguales proporciones en la superficie urbana del corregimiento<sup>31</sup> de forma de operacionalizar la aplicación del llamado “suelo creado”. Para la determinación del coeficiente es conveniente lograr el acuerdo de sectores inmobiliarios y vecinos de forma que sirva para acoger la mayoría de los edificios. De forma que la mayor parte de los edificios existentes y los que se construyan el futuro respeten los establecido.

#### **f). Suelo creado y Derechos de construcción**

Este instrumento de “suelo creado” es la concesión que otorga la autoridad urbanística del derecho de construir por encima del coeficiente básico. A través de este instrumento se generan recursos para invertir en las Acciones Urbanísticas (en mejoramiento de la infraestructura urbana, viviendas de interés social y equipamientos definidos previamente de forma concertada).

Esta posibilidad de construir por encima del coeficiente básico establece con claridad la separación conceptual entre derecho de propiedad y derecho de construir. Para poder hacer esto se establecen cantidades de metros cuadrados para vender diferenciados por zonas y barrios y por usos en función de lo que se haya definido en el Plan parcial (y en La Acción urbanística).

---

<sup>31</sup> Las alturas serían las definidas con base a las sugerencias vertidas en el Plan de Renovación Urbana del corregimiento de Calidonia presentado por la Alcaldía en 2015.



Los recursos obtenidos por la venta de suelo creado deben ir a un fondo específico definido en el plan parcial, cuyo uso pueda ser acordado y gestionado entre el gobierno local y los actores sociales presentes en Calidonia.

**g). Contribución por valorización**

Este instrumento es descrito en el art. 31 sección Régimen Urbano de la Propiedad de la Ley 6 de 2006. A través de esta norma se posibilita recuperar el aumento del valor del suelo – la captura de plusvalía – con base en la recuperación del costo de las obras realizadas por el Estado más un porcentaje adicional resultado de la administración de la obra.

Según establece la ley 94 de 1973 en su artículo 2, *la contribución por valorización recaerá sobre las propiedades inmuebles que se beneficien con y por la ejecución de obras de interés público construidas por la nación, los municipios, las entidades descentralizadas o la empresa privada... entre las que se encuentran: construcción, apertura, ensanche, pavimentación y rectificación de avenidas, calles y carreteras; construcción, reconstrucción o mejoramiento de plazas públicas, limpieza y canalización de quebradas y ríos, construcción de obras de desagüe pluvial; construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, construcción de obras de riego, y construcción de obras de renovación o rehabilitación urbana”.*

Para la aplicación de la contribución por valorización proponemos que sea relativo a la valorización del suelo que se generara con el desarrollo del

plan de revitalización de Calidonia en proyectos relacionados a la mejora o construcción de Espacio Público, construcción o mejora de infraestructura básica, equipamiento de movilidad y rescate de edificios patrimoniales.

El dinero generado deberá destinarse al financiamiento de la infraestructura del corregimiento y a la dotación de vivienda social inclusiva.

## **V. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES**

Las Políticas públicas deben ser el resultado de espacios de mediación y resolución de conflictos colectivos, y deben reflejar las propuestas de solución de la sociedad a los problemas que atraviesan. Así como deben reflejar los mecanismos de asignación de recursos públicos y oportunidades para los diferentes actores sociales considerando sus diversos intereses.

Las políticas urbanas reflejan las decisiones del Estado sobre el ámbito urbano y tienen el desafío de diseñar y aplicar novedosos y eficientes instrumentos de regulación de la ciudad para contraponerse a las lógicas del mercado. Por tanto, deben regular aspectos como la localización y estructuración económica del territorio, la vivienda en todos sus ámbitos, la movilidad, los espacios públicos, los equipamientos, infraestructura y servicios públicos.

La política urbana no es único instrumento, un documento aislado, o una única normativa; por el contrario, existen una variedad de instrumentos de actuación que permiten una política urbana transformadora que permitiría el fortalecimiento de los municipios, el impulso a la sostenibilidad social y ambiental y la reducción de la exclusión socio-territorial.

Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo indican que entre los mayores retos del desarrollo urbano en América Latina está el retraso en la provisión efectiva de servicios básicos e infraestructura. En Panamá la acelerada tasa de urbanización ha generado una fuerte demanda por bienes y servicios públicos que el Estado no ha sido capaz de satisfacer. Es fundamental que los gobiernos locales identifiquen y apliquen mecanismos de financiación novedosos para afrontar exitosamente las necesidades y derechos de los ciudadanos.

Entre los instrumentos para capturar la plusvalía generada por inversiones y acciones del sector público se destacan la contribución por mejoras, los cargos por derechos de construcción, la financiación por incremento de impuestos, y los esquemas de reajuste de terrenos.

La gestión urbana, la planificación y los instrumentos de gestión del suelo se constituyen en una oportunidad eficiente y eficaz para generar ingresos para invertir en equipamiento, infraestructura y prevenir la informalidad. Así los mecanismos de movilización y recuperación de

plusvalías como herramientas de financiación tienen el potencial de modificar los patrones de desarrollo urbano y regular el uso del suelo para lograr un desarrollo sostenible social y económico de las ciudades, además de optimizar el gasto público y generar ingresos para el gobierno local.

A través de instrumentos de gestión como los descritos en la propuesta se puede intervenir en la ciudad para hacerla habitable facilitando procesos de negociación que permitan el reconocimiento de las diferencias, al tiempo que el reconocimiento de la igualdad de los ciudadanos a disfrutar de las ventajas que las ciudades ofrecen. Eso solo se logrará con el impulso de la solidaridad y con la organización de las condiciones físicas para la coexistencia. Consecuentemente alcanzar un desarrollo urbano implica procesos de integración, bajo la comprensión de que planificación urbana necesariamente pasa por dos procesos conocimiento y acción, que no debe ser centralizada e, incluso, que puede acoger iniciativas de la comunidad organizada.

La importancia de intervenciones urbanas como las propuestas se concentra en la voluntad política expresada a través del impulso de la Alcaldía de Panamá – con base a las potestades obtenidas por la ley de descentralización- para lograr la revitalización y recalificación de un corregimiento a través del repoblamiento de las zonas degradadas, y la mejora del Espacio público y las infraestructuras necesarias para proteger el uso habitacional y atraer la instalación de actores sociales que

garanticen usos de suelo mixto así como la mixtura social necesaria para garantizar una buena calidad de vida.

Las mejoras a la calidad del hábitat en todos los barrios del corregimiento no solo se favorece la mixtura social: con oferta de vivienda para diferentes grupos socio económicos; sino que además se contribuye a la ruptura de los circuitos de la violencia, narcotráfico y clientelismo político.

Todo ello se contrapone a las tradicionales prácticas de regeneración como las ejecutadas en el Casco Antiguo basada únicamente en condicionantes y acciones enmarcadas en las leyes del mercado inmobiliario que provocan luego de la valorización del suelo la expulsión de las clases populares y su reemplazo por actividades que generen mayor renta y por una población de mayor capacidad económica constituyéndose en proceso de aburguesamiento (gentrificación).

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Adroque, Manuel (1995) El derecho de propiedad en la actualidad. Introducción a sus nuevas expresiones. Buenos Aires, Abeledo - Perrot.
- Ajuntament de Leida, Urbal, European AID (2005) Instrumentos de redistribución de la renta urbana, Barcelona.
- Alcaldía de Panamá y Banco mundial (2015) Por los próximos 100 años - Plan estratégico de revitalización de Calidonia-.
- Arquitectos sin fronteras (asf-noticias) (2012) Declaración del Foro Social Urbano Defendamos los bienes comunes para el futuro de las ciudades, disponible en <http://asfes.org/noticias/declaracion-del-ii-foro-social-urbano-defendamos-los-bienes-comunes-por-el-futuro-de-las-ci>, acceso, 26 abril de 2016.
- Asamblea nacional, Republica de Panamá (2006) Ley No. 6 del 01 de febrero de 2006 Gaceta Oficial N° 25478, Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones.
- Asamblea nacional República de Panamá (2015) Ley 14 del 21 de abril de 2015 que modifica la Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones Disponible en [http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2014\\_P\\_012.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2014_P_012.pdf)
- Asamblea Nacional, República de Panamá (2007) Decreto ejecutivo N°23 del 16 de mayo de 2007, Gaceta Oficial N° 25794, Por el cual se reglamenta la Ley 6 del 1 de febrero de 2006 Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones.
- Asamblea Nacional de La República De Panamá (2004) Constitución Política de la República de Panamá. Gaceta Oficial CI (25176)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Municipio de Panamá, (2015) Plan de Acción Panamá, Ciudad Sostenible.
- Banco Mundial (2016) Panamá: Panorama general, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>, acceso 15 de mayo de 2016.
- BBC Mundo, 9 marzo 2016, ¿Cuáles son los 6 países más desiguales de América Latina?, disponible en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308\\_america\\_latina\\_economia\\_desigualdad\\_ab](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308_america_latina_economia_desigualdad_ab), acceso 12 de junio de 2016.
- Borja J. y Castells M. (1997) Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid.
- Borja J., Carrión F. y Corti M. editores (2016) Ciudades para cambiar la vida- una respuesta a Hábitat III- Flacso, Ecuador.

- Borrero Ochoa, Oscar (2013) *Plusvalías urbanas: generación y administración*, en Definición de políticas de suelo urbano en América Latina-Teoría y práctica-, Lincoln Institute of Land Policy
- Cabrera Arias, Magela (1993) Crisis urbanas y movimientos sociales - Panamá 1970-1992, Imprenta Universitaria, Panamá
- Cabrera Arias, Magela (2014) Cien años de informalidad, una mirada a los barrios de la gente, en Casa de Infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?, Ediciones Abda-Yala, Quito-Ecuador
- Cajar, Rubiel, Ciudad de Panamá: Pasado presente y futuro de las políticas urbanas, Conferencia patrocinada por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 18 de mayo de 2016, Ciudad de Panamá.
- Cajar, Rubiel, Cambio estructural de la economía panamá: impacto de los megaproyectos, Conferencia patrocinada por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 22 de julio de 2015, Ciudad de Panamá.
- Capeans, Juan (2017) Que es la nueva Agenda Urbana, disponible en <http://ecosistemaurbano.org/urbanismo/nueva-agenda-urbana/>, acceso enero de 2017.
- Capital Financiero (2014) Seis de cada diez panameños son pobres o vulnerables, disponible en <http://www.capital.com.pa/seis-de-cada-diez-panamenos-son-pobres-o-vulnerables/>, acceso agosto de 2014
- Capital Financiero, 4 Julio de 2017, Inversión de la Alcaldía de Panamá alcanza los \$350 millones en tres años, disponible en <https://elcapitalfinanciero.com/inversion-la-alcaldia-panama-alcanza-los-350-millones-tres-anos/>
- Carrión, Fernando(2016) La ventriloquía de HABITAT III en El PAIS, blog seres urbanos, disponible en [http://elpais.com/elpais/2016/06/25/seres\\_urbanos/1466834400\\_146683.html](http://elpais.com/elpais/2016/06/25/seres_urbanos/1466834400_146683.html), acceso Octubre de 2016.
- Castells, Manuel (2000). "Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos". Isegoria, Revista de filosofía, núm.22. Madrid: CSIC, 2000, (págs.5-17).
- Comisión Económica de la ONU Para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2016) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (anuario), disponible en [http://interwp.cepal.org/anuario\\_estadistico/Anuario\\_2016/index.htm](http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/Anuario_2016/index.htm) Acceso, febrero 2017
- Constitución Política De La República De Panamá (1972) disponible en <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/older/constitucion1946.pdf>, Acceso diciembre de 2016
- El Comercio, La ley sobre plusvalía aprobada por la Asamblea entra en vigencia, 2 enero de 2017, disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/leyplusvalia-vigencia->



- [aprobada-asambleanacional-rafaelcorrea.html](#), acceso abril de 2017.
- Espino A. Gordon C. (2015) Los Asentamientos Informales en el Área Metropolitana de Panamá, Universidad Católica de Panamá (USMA) Ciudad de Panamá.
- Expansión/Datosmacro.com, Panamá: Economía y demografía, disponible <http://www.datosmacro.com/paises/panama>, acceso 10 junio de 2016.
- Expansión/Datosmacro.com, PIB de Panamá, disponible en <http://www.datosmacro.com/pib/panama>, acceso 10 de junio de 2016.
- Gaceta Oficial N°17.456 del 22 de octubre de 1973 por medio del cual se establece y reglamenta la Contribución de Mejoras por Valorización, disponible en <http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/94-de-1973-oct-22-1973.pdf>, acceso marzo de 2017.
- García Jiménez, Sara (2005) “Apunte: el enfoque neo-clásico de la organización espacial y el mercado de suelo”. Texto preparado para el curso sobre Mercados de suelo urbano en ciudades Latinoamérica del Lincoln Institute of Land Policy.
- Gobierno de La República De Panamá (2014) Plan Estratégico Nacional, disponible en <http://www.mef.gob.pa/es/Documents/PEG%20PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20GOBIERNO%202015-2019.pdf>, acceso 24 mayo 2016.
- Gobierno de la República de Panamá, Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 Un solo país, 2015 en <http://www.mef.gob.pa/es/Documents/PEG%20PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20GOBIERNO%202015-2019.pdf>, acceso febrero de 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá, Censo de Población y Vivienda (2010) Resultados Finales Básicos. [http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/00-01-01/Comentario\\_Poblacion.pdf](http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/00-01-01/Comentario_Poblacion.pdf), acceso febrero 2015
- Jaramillo Samuel; Moncayo C. Víctor M.; Alfonso R. Óscar A. (2011) Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Lau, Oswaldo (2017) Decreto 130, La Prensa 6 de junio de 2017
- Llop, Josep María (2005), Instrumentos de redistribución de la renta urbana, URB-AL, Ajuntament de Lleida, España.
- Lungo M. Y Rolnik Raquel (1998) Gestión Estratégica de la Tierra Urbana.
- Maldonado María Mercedes (2003) Territorio y Sociedad: El caso del Plan de Ordenamiento de la ciudad de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Red de estudios de Espacio y Territorio, Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá.

- Maldonado, María Mercedes, Instrumentos de gestión del suelo, apuntes, disponible en Portal del Suelo <http://www.suelourbano.org/>
- Martin, Rodrigo, Experto sostiene que Metro debe aprovechar el valor del suelo que genera su expansión, disponible en <http://noticias.universia.cl/educacion/noticia/2017/11/08/1156412/experto-sostiene-metro-debe-aprovechar-valor-suelo-genera-expansion-financiar-nuevas-lineas.html#.WgomD4bBUf0>
- Medina Lemur, Manual, Urbanismo y Derecho Civil
- Mercado, Ana Carolina (2015) La influencia de León Duguit en la reforma social de 1936 en Colombia: el sistema jurídico, la función social de la propiedad y la teoría de los servicios públicos, Editorial Universidad del Rosario, disponible en <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1f5g3qv>
- Ministerio de la Presidencia, Gobierno de La República de Panamá, Gaceta Oficial, 29 Octubre de 2015, Ley 66 que Descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones, disponible en [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27901\\_A/GacetaNo\\_27901a\\_20151030.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27901_A/GacetaNo_27901a_20151030.pdf), acceso 23 Enero de 2016.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Programa Techos de Esperanza, en [http://www.miviot.gob.pa/?page\\_id=12358](http://www.miviot.gob.pa/?page_id=12358) , acceso 8 enero de 2015.
- Ministerio De Vivienda Y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Fondo solidario de Vivienda, disponible en [http://www.miviot.gob.pa/?page\\_id=449](http://www.miviot.gob.pa/?page_id=449), acceso 8 Enero de 2015.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Plan estratégico 2010-2014, en <http://miviot.gob.pa/transparencia1/plan-estrategico-2009-2014.pdf> , acceso noviembre de 2012.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Ley N.º 22 De 29 de julio de 1991 Gaceta oficial N.º 21844 de 5 de agosto de 1991, en [http://www.miviot.gob.pa/?page\\_id=21](http://www.miviot.gob.pa/?page_id=21) , acceso 4 noviembre de 2012.
- Ministerio De Vivienda Y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), LEY N.º 6 De 1 de febrero de 2006 Gaceta oficial N.º 25478 de 3 de febrero de 2006, en [http://www.miviot.gob.pa/?page\\_id=21](http://www.miviot.gob.pa/?page_id=21), acceso 4 noviembre de 2012.
- Ministerio De Vivienda Y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) DECRETO EJECUTIVO N.º 36 De 31 de Agosto De 1998
- Ministerio De Vivienda Y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) DECRETO EJECUTIVO N° 23 Gaceta Oficial, N° 25478 del 3 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones.

- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Programas de Vivienda en [http://www.miviot.gob.pa/?page\\_id=17](http://www.miviot.gob.pa/?page_id=17) , acceso, octubre de 2011
- Municipio de Panamá (MUPA),Memorando Entendimiento ONU-Hábitat (2015)  
<https://mupa.gob.pa/documents/Convenios/Memorando%20de%20Entendimiento%20entre%20La%20Alcald%C3%ADa%20de%20Panam%C3%A1%20y%20El%20Programa%20de%20Naciones%20Unidas%20Para%20los%20Asentamientos%20Humanos..rotated.pdf>  
 ./ acceso, enero 2017
- Naciones Unidas, Observatorio Desc, vivienda adecuada, disponible en <http://observatoridesc.org/es/derecho-una-vivienda-adecuada>, acceso 18 de julio de 2016.
- Naciones Unidas Derechos Humanos (2009), Relator especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>., acceso enero de 2015).
- Niño Soto, Alexander, Instrumentos de gestión de suelo: planeación y desarrollo (2003). Una mirada desde la academia. En Desarrollo Humano e Institucional en América Latina DHIAL 45. ISSN: 1577-6232, 2 septiembre de 2003.
- Organización de Naciones Unidas (2012) El futuro que queremos para todos, disponible en [www.un.org/en/development/desa/policy/.../unttreport\\_sp.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/.../unttreport_sp.pdf), acceso diciembre de 2016
- ONU-HABITAT (1976) The Vancouver Declaration of Human Settlements, disponible en [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The\\_Vancouver\\_Declaration.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf), acceso, diciembre de 2016
- ONU-HABITAT (1996) The Habitat Agenda, disponible en <http://www.un-documents.net/ha-1.htm>, acceso diciembre de 2016.
- ONU-HABITAT Por un futuro urbano, disponible en <http://h3mx.com/index.php/se-adopto-la-nueva-agenda-urbana> , Enero de 2017.
- ONU-HABITAT Por Un Mejor Futuro Urbano, (2016) “Mientras no cambie el modelo de producción urbana tardaremos en llegar a ciudades sin desigualdades”, disponible en <http://es.unhabitat.org/mientras-no-cambie-el-modelo-de-produccion-urbana-tardaremos-en-llegar-a-ciudades-sin-desigualdades/#gsc.tab=0>, acceso diciembre de 2016
- Pascual, María Florencia (2017) “La Función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una relectura desde la perspectiva historiográfica”, disponible en

- <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4781740.pdf>,  
acceso febrero 2017
- Perdomo Ángela (2012) Cuadernos Vivienda Popular N°22, Enseñanza Universitaria y hábitat social, Facultad de Arquitectura, Universidad de la Republica, Montevideo
- Prensa Latina, PIB de Panamá crece, pero exportaciones caen, disponible en [http://prensa-latina.cu/index.php?option=com\\_content&task=view&idioma=1&id=4988861&Itemid=1](http://prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&idioma=1&id=4988861&Itemid=1)
- Radio Macondo (2014) disponible <http://radiomacondo.fm/2014/04/09/declaracion-politica-del-foro-social-urbano-alternativo-y-popular/>, acceso 26 abril de 2016.
- Rabello Sonia (2017) Fundamentos jurídicos sobre el derecho de propiedad y la propiedad inmobiliaria, Texto de estudio Curso profesional sobre Gestión de la Valorización Inmobiliaria e instrumentos No tributarios de Financiamiento Urbano del Lincoln Institute of Land Policy.
- Reese, Eduardo (2003) Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol el municipio y desarrollo con equidad. Texto de estudio Curso profesional Gestión Urbana del Lincoln Institute of Land Policy.
- Rodríguez, Alfredo Y Sungraves, Ana (2004) *Los con techo*, Ediciones, Sur, Santiago de Chile.
- Rolnik, Raquel (2014) Neoliberalismo reciente: la financialización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda1 en Bitácora Urbano Territorial, disponible en [https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/43006/html\\_9](https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/43006/html_9) , acceso, julio 2016.
- Smolka, Martin (2013) Implementación de la recuperación de Plusvalías en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy.
- Tejeira, Eduardo (2007) Guía de la Arquitectura y paisaje de Panamá, Instituto Panameño de Turismo, Junta de Andalucía, Gobierno de España,